

N° 26

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

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

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de
Législation, du Suffrage universel, du Règlement et
d'Administration générale (1) sur le projet de loi d'amélioration
de la décentralisation (URGENCE DÉCLARÉE).*

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents* ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassatny, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Sénat : 351 (1986-1987) et 25 (1987-1988).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	7
PREMIERE PARTIE : LES GRANDS AXES DU PROJET DE LOI	11
Chapitre premier : La dotation globale d'équipement : une solidarité accrue envers les collectivités rurales	11
I. Orientations générales de la réforme	11
II. La dotation globale d'équipement des communes	13
1. Conséquences du mode de répartition actuel entre les deux parts	13
2. La réforme proposée : une garantie de ressources pour les communes rurales	18
III. La dotation globale d'équipement des départements	18
1. Le mécanisme de la première part : une insuffisante péréquation, aggravée par un déficit chronique	18
2. La répartition de la deuxième part : un régime permettant une grande diversité de choix	22
Chapitre II : Les interventions économiques des collectivités locales : une limitation des risques	27
I. La situation avant 1982	27

II. Le régime mis en place en 1982	28
1. Les interventions en faveur du développement économique	28
2. L'aide aux entreprises en difficulté et le maintien des services en milieu rural	28
3. Analyse des interventions économiques des collectivités locales depuis 1982 : une démarche à haut risque	30
a) une atomisation des interventions génératrice d'incohérences	30
b) une inadaptation des moyens et des procédures	31
c) une insuffisante appréciation des risques encourus	32
III. Les orientations de la réforme	34
1. Une adaptation aux moyens des collectivités locales	34
2. Une meilleure répartition des risques	35
Chapitre III : Les règles budgétaires : une simplification des procédures	37
I. Des ajustements techniques opportuns	37
II. Les améliorations complémentaires à apporter	38
Chapitre IV : Le contrôle financier : un retour en arrière ?	39
I. Les orientations du Sénat	40
1. Les prémisses	40
2. La proposition de loi de M. Séramy	41
3. Les conclusions de la commission	42
II. Le projet de loi : une procédure discriminatoire	44
III. Les réserves de votre commission des Lois	45
1. L'argumentation constitutionnelle	45
2. La discrimination entre les différentes catégories de collectivités territoriales	47
3. Le retour à l'apurement administratif	47
Chapitre V : La coopération intercommunale : Assouplir pour inciter	49

I. Le cadre juridique actuel	50
1. Le retrait d'une commune membre	50
2. La dissolution	50
II. Les tentatives antérieures d'assouplissement	50
1. Le projet "Barre - Bonnet"	50
2. Les autres tentatives de révision	52
III. Donner au projet de loi une portée élargie ?	54
1. Le contenu du projet de loi	54
2. Un renforcement souhaitable du dispositif	54
Chapitre VI : Les ressources des communes à vocation touristique : une adaptation nécessaire	56
I. L'évolution du cadre juridique	56
II. Le contenu du projet de loi	59
DEUXIEME PARTIE : LES TRAVAUX DE LA COMMISSION : AMELIORER ENCORE LA DECENTRALISATION	61
Chapitre premier : Les mesures d'adaptation complémentaires au projet de loi	61
1. Aménagements de la procédure budgétaire	61
2. Assouplissement de la coopération intercommunale	62
Chapitre II : L'assouplissement de la gestion du patrimoine foncier des collectivités locales	63
1. Le cadre juridique actuel	63
2. L'assouplissement proposé	64
EXAMEN DES ARTICLES	65
Titre premier : Dispositions relatives à la dotation globale d'équipement	65

- Article premier : Modalités de répartition de la seconde part de la dotation globale d'équipement des communes	65
- Article 2 : Modalités de répartition de la première part de la dotation globale d'équipement des départements	67
- Article 3 : Modalités de répartition de la seconde part de la dotation globale d'équipement des départements	69
Titre II : Dispositions relatives aux interventions économiques des collectivités locales	71
- Article 4 : Suppression des aides des communes aux entreprises en difficulté	71
- Articles 5, 6 et 7 : Renforcement des conditions d'octroi des garanties d'emprunt	72
Titre III : Dispositions relatives à la procédure budgétaire et au contrôle financier des comptes des collectivités locales	74
- Article 8 : Engagement des dépenses d'investissement avant le vote du budget primitif	74
- Article 9 : Inscription au budget communal d'un crédit pour dépenses imprévues	75
- Article 10 : Inscription au budget départemental d'un crédit pour dépenses imprévues	75
- Article 11 : Inscription au budget régional d'un crédit pour dépenses imprévues	76
- Article additionnel avant l'article 12 : Imputation budgétaire d'un excédent reportable	77
- Article 12 et 13 : Ajustements de crédits au cours de la journée complémentaire	78
- Article additionnel après l'article 13 : Concours financiers des communes aux services publics industriels et commerciaux	80
- Article 14 : Contrôle financier des comptes des collectivités locales	81
Titre IV : Dispositions relatives à la coopération intercommunale	84
- Article additionnel avant l'article 15 : Pérennisation des syndicats d'étude et de programmation chargés d'élaborer les schémas directeurs	84
- Article 15 : Retrait unilatéral d'une commune d'un syndicat en cas de modification réglementaire	84
- Article 16 : Retrait unilatéral d'une commune dont un "intérêt essentiel" est compromis	86

- Article 17 : Dissolution d'office d'un syndicat de communes	87
- Article 18 : Modalités de répartition des ressources des fonds de péréquation de la taxe professionnelle	88
Titre V : Dispositions relatives au financement des collectivités locales à vocation touristique	89
- Article 19 : Régime de la dotation supplémentaire destinée aux communes touristiques ou thermales	89
Titre additionnel après le titre V : Dispositions relatives à la conclusion de baux de longue durée par les collectivités territoriales	91
- Article additionnel après l'article 19 : Conclusion de baux de longue durée sur le domaine des collectivités territoriales pour l'exécution de missions de service public	91
- Articles additionnels après l'article 19 : Conclusion des baux emphytéotiques pour l'exécution de missions de service public	92
- Articles additionnels après l'article 19 : Conclusions de baux à construction pour l'exécution de missions de service public	92
TABLEAU COMPARATIF	94
ANNEXE	129
Audition de M. Yves GALLAND, ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités locales, par la commission	129

Mesdames, Messieurs,

La multiplicité des textes législatifs adoptés entre 1982 et 1985 pour la mise en oeuvre de la décentralisation a produit des situations juridiques d'une grande complexité. Les difficultés ont été renforcées par le fait que certaines dispositions adoptées en 1982-1983 dans la première phase de réformes institutionnelles et des transferts de compétences ont été ensuite remises en cause, voire contredites, par des lois adoptées dans les trois années suivantes.

La mise en cohérence de l'ensemble impose aujourd'hui, pour rendre viable la décentralisation, un certain nombre de retouches et d'aménagements, ainsi que l'adaptation des lois antérieures, telles que certaines dispositions figurant dans le Code des Communes, la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux et la loi du 5 juillet 1972 relative aux régions.

Après avoir apporté les correctifs les plus urgents dans la loi du 19 août 1986, l'actuel Gouvernement s'est préoccupé de compléter ce premier train de réformes par de nouvelles mesures destinées à améliorer le fonctionnement des administrations locales sans remettre en cause les acquis de la décentralisation.

Le présent projet de loi est le fruit de cette tentative. Il n'est donc pas surprenant qu'il constitue avant tout un ensemble de mesures d'ordre pratique, s'attachant à améliorer le fonctionnement des administrations locales et à réaménager certains de leurs rapports avec l'Etat.

En termes d'objectifs, la démarche est orientée dans deux directions essentielles : d'une part renforcer la solidarité en faveur des collectivités défavorisées ou de certaines d'entre elles, soumises à des contraintes particulières, d'autre part donner de la souplesse à des mécanismes devenus trop rigides, dans le nouveau cadre d'exercice des responsabilités locales.

1) A la première de ces finalités, répondent des dispositions relatives aux mécanismes de répartition des dotations financières de l'Etat, mais on doit le constater sans revalorisation corrélative des enveloppes.

- S'agissant de la **dotation globale d'équipement**, le projet de loi tend à une péréquation accrue au profit des communes relevant de la deuxième part -les plus faiblement peuplées- et des départements ruraux les plus pauvres. Le mécanisme controversé des attributions au titre de la deuxième part de la DGE communale n'est en revanche pas remis en question. Ce sont les critères de répartition entre les deux parts qui sont abandonnés, dans la mesure où ils faisaient la part trop belle à la population alors que dans les collectivités rurales, la notion d'étendue du territoire est essentielle pour la juste appréciation des charges de voirie. Le recours au critère de potentiel fiscal "superficiaire" retenu par le présent projet pour la DGE départementale, doit être considéré à cet égard comme un progrès.

- S'agissant de la **dotation globale de fonctionnement**, le projet de loi n'en traite qu'au travers de la réforme du concours particulier destiné au financement des communes touristiques ou thermales. Ce volet devrait permettre l'entrée en vigueur effective des dispositions de la loi du 29 novembre 1985 réformant la DGF, qui définissent de nouvelles règles d'éligibilité à la dotation supplémentaire aux communes et groupements à vocation touristique. Votre commission s'est prononcée favorablement sur les mesures d'adaptation proposées, en ce qu'elles organisent un mécanisme de garantie financière permettant le passage sans à-coup de l'ancien système au nouveau, sur cinq ans pour les communes sortantes et sur deux ans pour les communes entrantes.

- Procède également de la volonté d'alléger les contraintes pesant sur certaines collectivités locales, le volet relatif à l'**interventionnisme économique**. Le régime de celui-ci est revu dans le sens d'une meilleure répartition des risques, par un encadrement plus strict des conditions d'octroi des garanties d'emprunt et par la création de fonds de garantie dans lesquels les collectivités locales ne s'engageront qu'à hauteur de leurs apports. En outre, les communes sont écartées du régime des aides aux entreprises en difficulté, les faits ayant trop souvent démontré que leurs interventions en ce domaine se faisaient sous la pression et en pure perte. On peut se demander si cette compétence que leur avait de surcroît donnée la loi du 2 mars 1982, comme aux autres catégories de collectivités locales, est beaucoup plus adaptée aux capacités des départements et si la réforme proposée n'aurait pas pu également les concerner. Ces dispositions ont néanmoins été approuvées dans leurs grandes lignes par votre commission.

2) De la seconde finalité relèvent les autres volets du présent projet de loi, axés pour l'essentiel sur les assouplissements ou les simplifications de procédure.

- Ainsi, du titre consacré aux règles de la **procédure budgétaire** qui devraient faciliter la gestion des communes des départements et des régions en ce qui concerne en particulier les engagements au cours de la "journée complémentaire" et l'inscription de crédits pour dépenses

imprévues. Votre commission sera conduite à vous proposer des mesures supplémentaires allant dans le sens de la simplification des règles budgétaires.

Bien qu'elle figure également dans ce titre, la disposition modifiant les modalités du contrôle financier, exercé actuellement par les **chambres régionales des comptes**, n'a toutefois pas paru à votre commission procéder du même esprit d'assouplissement. C'est pourquoi cet article ne lui a pas semblé acceptable en l'état.

Sans doute y a-t-il lieu de souscrire à l'objectif poursuivi qui est de faire cesser des contrôles tatillons et tracassiers de la part de ces nouvelles institutions, dont ont été victimes nombre d'élus locaux. Mais votre Commission des Lois a déjà pris position sans ambiguïté sur cette affaire dans le rapport présenté en son nom par M. Guy MALE (n° 232 Sénat 1986-1987), en s'attachant à retirer du champ de compétence des chambres le pouvoir d'émettre des observations sur la gestion.

- Le Titre relatif à la **coopération intercommunale** s'inspire lui aussi du souci d'assouplir la législation, mais le dispositif est limité au régime du retrait, conformément à une promesse faite au Sénat par le Gouvernement en août 1986.

Les mesures contenues dans le présent projet de loi devraient faciliter dans certaines hypothèses le dénouement de situations bloquées. Mais elles doivent surtout être regardées comme une première étape d'incitation au regroupement, pour les communes craignant de s'engager à titre irrévocable, compte tenu de la lourdeur des procédures actuelles. Ne voulant pas préjuger des conclusions du groupe de travail actuellement chargé de réfléchir sur l'ensemble de la coopération intercommunale, votre commission s'en est tenue au seul aspect qui lui était soumis. Elle s'est cependant attachée à définir les conditions du retrait et a souhaité compléter ce volet par une disposition tendant à la pérennisation de certains syndicats d'étude chargés de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Votre commission s'est, en conclusion, félicitée de la plupart des mesures d'amélioration contenues dans le projet de loi. Mais soucieuse de ne pas battre en brèche les aspects positifs de la décentralisation, elle a néanmoins été conduite à émettre des réserves sur les dispositions du texte qui lui paraissaient témoigner d'un certain repli. C'est le cas de l'article 3 relatif à la dotation globale d'équipement des départements qui aboutit à une remise en cause du principe de globalisation et surtout de l'article 14 sur les chambres régionales des comptes, qui revient au régime pur et simple de la tutelle administrative pour les communes de moins de 2 000 habitants. Elle s'est ralliée à une solution de compromis, afin de ne pas fermer le dialogue, mais elle n'en a pas moins fait du réexamen du champ des compétences de ces nouvelles institutions une priorité.

Sur les autres dispositions du projet de loi, les modifications que votre commission sera conduite à vous proposer sont d'ordre essentiellement formel.

Enfin, dans le contexte des améliorations recherchées au fonctionnement des collectivités locales, elle sera amenée à vous présenter des articles additionnels ayant trait à la procédure budgétaire et surtout au rôle d'encadrement qu'il revient aux collectivités locales de jouer en matière de services publics.

PREMIERE PARTIE

LES GRANDS AXES DU PROJET DE LOI

Chapitre premier

LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT : UNE SOLIDARITE ACCRUE ENVERS LES COLLECTIVITES RURALES

1. Orientations générales de la réforme

Le titre premier du projet de loi comporte trois articles relatifs à la dotation globale d'équipement qui tendent, selon les termes de l'exposé des motifs à "renforcer la solidarité financière au bénéfice des communes rurales et des départements les moins favorisés".

On ne peut que se féliciter de mesures visant à la réalisation d'un tel objectif. Encore faut-il se souvenir que le Sénat a, depuis la globalisation des subventions de l'Etat aux collectivités locales, porté son effort constant sur une revalorisation de l'enveloppe consacrée à la dotation globale d'équipement, les crédits d'équipement aux collectivités locales ayant été pour une bonne part minorés avant cette globalisation.

Il convient de se demander si les auteurs du projet de loi ne font pas preuve d'un excès d'optimisme en affirmant que "les mécanismes de répartition de la dotation globale d'équipement des communes et des départements donnent satisfaction dans l'ensemble" puisque précisément ces mécanismes de répartition sont remis une nouvelle fois en question, alors qu'ils ont déjà fait l'objet de deux réformes législatives importantes depuis 1983.

On ne peut manquer de relever au surplus que le Sénat a fait, depuis l'origine, de l'abondement des crédits de la dotation globale

d'équipement, un préalable à tout aménagement de son mode de répartition.

Dès l'examen du projet qui devait aboutir à la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, votre rapporteur n'avait pas manqué d'attirer l'attention du Gouvernement de l'époque sur le risque de minoration des crédits, avant globalisation (cf. JO Débats Sénat, 5 novembre 1982, p. 5210), de même que sur les inconvénients de critères axés presque exclusivement sur les investissements réalisés (Rapport n° 16 Sénat, 82-83, T. 1, p. 121) et sur la difficulté corrélatrice de préserver les capacités d'investissement des petites communes (cf. JO Débats Sénat, 21 octobre 1982, p. 4715) ;

Très vite, la mise en oeuvre de la réforme allait confirmer ces craintes. Ainsi, M. Christian Poncelet devait insister, dès son premier rapport d'information présenté en juillet 1983 au nom de la Mission d'information relative à la décentralisation, sur les carences du nouveau dispositif et en particulier sur les difficultés résultant de l'insuffisance des crédits affectés par le Gouvernement à la DGE, lors de la globalisation (cf. Rapport n° 490 Sénat, 82-83, p. 10 à 20). L'indexation de la dotation de départ comme la recherche depuis lors de nouvelles modalités de répartition ne pouvaient à l'évidence qu'imparfaitement remédier à cette carence initiale.

Ainsi que le soulignait encore notre collègue Pierre Salvi, dans son avis sur les crédits de décentralisation, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1987 (n° 72, Sénat, 1986-1987), la dotation globale d'équipement est d'abord "un héritage embarrassant" dont le montant est "loin de satisfaire ses bénéficiaires". Il rappelait à cette occasion la position de la commission des Lois, estimant "en tout état de cause qu'un abondement significatif est le préalable indispensable d'une réforme de la DGE des communes".

Il y a lieu de rappeler également que la loi n° 85-1352 du 20 décembre 1985 qui a modifié le régime de répartition de la dotation globale d'équipement des communes, en fonction de critères démographiques, a été rejetée par la majorité sénatoriale qui a opposé au texte la question préalable (cf. rapport présenté par M. René Monory au nom de la commission des Finances - n° 58, Sénat, 1985-1986).

C'est pourquoi votre rapporteur observe aujourd'hui sans surprise que des correctifs doivent à nouveau être apportés au dispositif qui fut alors adopté.

Dans le contexte de redressement budgétaire et de maîtrise des prélèvements obligatoires que poursuit opportunément le Gouvernement, il paraît certes difficilement envisageable de revenir sur l'insuffisance initiale des crédits consacrés à la dotation globale d'équipement.

Constatant que la progression de son montant par indexation sur la FBCF des administrations publiques reste un acquit pour les

collectivités locales, votre Commission se félicite que les aménagements proposés s'inspirent de l'objectif prioritaire de faire jouer la solidarité au profit des collectivités défavorisées. Ce correctif s'avère d'autant plus nécessaire que les mécanismes en vigueur ont eu tendance à aggraver au cours des dernières années la situation déjà préoccupante des zones situées en milieu rural.

Toutefois le Sénat doit rester vigilant à ce que les modifications proposées n'aient pas uniquement pour but de résorber les déficits des années antérieures et de répartir en quelque sorte la pénurie.

Votre Commission reste néanmoins très attachée au principe de libre utilisation des crédits regroupés dans la dotation globale d'équipement, puisque cette liberté d'emploi est le seul corollaire véritablement positif de l'amointrissement des crédits globalisés, par rapport à la période où ceux-ci étaient répartis entre les différentes subventions spécifiques. A cet égard, le texte du projet de loi appelle sans doute quelques ajustements.

Pour apprécier la portée des nouvelles dispositions, il convient de faire succinctement le point sur les modalités de répartition des crédits de la dotation globale d'équipement communale et de la dotation globale d'équipement départementale.

II. La dotation globale d'équipement des communes

1. Conséquences du mode de répartition actuel entre les deux parts

On rappellera qu'au cours des trois premières années d'application (1983-1984 et 1985) la dotation globale d'équipement des communes a été versée, à raison de 70 % au moins de son montant, au prorata des dépenses réelles d'investissement de toutes les communes et de leurs groupements quelle que soit leur importance démographique.

Une seconde part égale à 15 %, répartie au départ en fonction de critères physiques et financiers a été réservée en 1984 et 1985 aux seules communes de moins de 2 000 habitants. Le solde était destiné pour partie aux communautés urbaines et aux districts à fiscalité propre et pour partie aux communes à faible potentiel fiscal, une sélectivité plus grande au profit de celles-ci étant recherchée à partir de 1984 (art. 12 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983).

En dépit de cet effort de solidarité, le système du taux de concours, compte tenu de l'extrême modicité de celui-ci, ne s'est pas révélé adapté aux collectivités peu peuplées dont l'assise financière est généralement limitée.

La réalisation d'un investissement important par rapport aux moyens des petites communes, qui était auparavant rendue possible par

l'octroi d'une aide significative de l'Etat (de 20 % à 60 % de l'opération selon les cas), devenait après globalisation très hypothétique, avec une subvention de l'ordre de 2 %.

La loi du 20 décembre 1985 a sensiblement modifié le régime de répartition de la dotation globale d'équipement des communes qu'avait mise en place la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, sans revalorisation corrélative de l'enveloppe globale, toutefois.

Cette réforme s'est en effet traduite par une division pure et simple de la masse en deux parts soumises à des conditions d'octroi très différentes, le rattachement à l'un ou l'autre régime étant déterminé par l'importance démographique de chaque collectivité

- La première part

Elle est réservée aux communes et groupements de plus de 2 000 habitants (7 500 pour les départements d'outre-mer), ainsi qu'aux communes touristiques n'atteignant pas ce seuil, qui ont opté pour cette part. Comme précédemment, elle est versée pour sa fraction principale sous forme de taux de concours, au prorata des dépenses directes d'investissement que réalisent ces collectivités, une seconde fraction étant destinée à majorer la première sous certaines conditions.

- La seconde part

En relèvent les communes de 2 000 habitants et moins (7 500 pour les collectivités d'outre-mer), ainsi que celles dont la population est comprise entre 2 000 et 10 000 habitants qui ont opté pour cette formule. Elle est distribuée sous forme de subventions par opération. Ces opérations sont déterminées par le représentant de l'Etat, compte tenu des orientations générales fixées par la commission d'élus instituée dans chaque département.

- La répartition entre les deux parts

C'est au niveau de cette répartition que s'est produit un certain glissement dès 1986 en faveur de la première part.

La loi de 1985 a prévu qu'après déduction de la quote-part destinée aux territoires d'outre-mer et à Mayotte, la répartition entre les deux parts devrait s'opérer ainsi :

Un préciput est constitué au profit des groupements, proportionnellement à la part de ces derniers, dans l'ensemble des

investissements communaux, et réparti entre les deux parts au prorata des investissements de la dernière année connue. Les crédits restants, correspondant aux communes, sont répartis entre les deux parts selon des critères physiques et financiers :

- 50 % en fonction de la population ;
- 30 % en fonction du potentiel fiscal de chaque commune ;
- 10 % en fonction de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, cette longueur étant doublée en zone de montagne ;
- 10 % en fonction du nombre de logements construits au cours des trois dernières années connues.

Or, il apparaît que l'application de ces critères physiques et financiers a entraîné une forte minoration de l'enveloppe destinée aux communes de moins de 2 000 habitants par rapport à la période antérieure.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du montant de la seconde part et la part relative des crédits, attribuée aux communes relevant désormais de cette part, depuis 1983.

Années	Total DGE Communes	Total DGE des communes relevant en 1986 du régime de la seconde part	%
1983	657 662 865 (1)	181 245 956	27,56
1984	1 184 253 259 (1)	452 291 920	38,19
1985	1 494 328 697 (1)	559 911 628	37,46
1986	1 753 743 018 (1)	593 743 018	33,85
1987	1 830 264 000 (2)	626 151 098	34,21

(1) ces montants correspondent aux crédits effectivement répartis

(2) montant correspondant aux crédits mis en répartition

Cette évolution a été encore aggravée par le fait que le taux de concours accordé aux communes relevant de la première part est à droit de tirage illimité et que le déficit qui en résulte a été imputé jusqu'ici sur le montant de la DGE avant la répartition entre les deux parts. En effet, l'imputation des déficits antérieurs sur la seule première part ne sera possible qu'en 1988, pour le déficit de l'exercice 1986, première année de répartition entre les deux parts. Ceci devrait permettre d'améliorer sensiblement la situation, dans la mesure où le montant du déficit 1986 apparaît en baisse :

DEFICITS ANNUELS
de la D.G.E. des communes
(en millions de francs)

ANNEE	MONTANT
1983	- 370,260 .
1984	- 235,840
1985	- 266,185
1986	- 185

La seconde part devrait donc en tout état de cause connaître une autonomie renforcée par rapport à la première part à partir de 1988.

Sans doute la population des communes relevant du régime de la seconde part ne se situe-t-elle qu'à un niveau inférieur à celui du montant de cette part au sein de l'enveloppe de la DGE, puisqu'elle ne représente qu'environ 27,65 % de la population totale.

**Communes relevant du régime de la deuxième part
(options comprises)**

	Population	Investissement	DGE (Total)
1983 %	15 586 588 27,65	7 252 233 200 26,83	181 245 956 27,56
1984 %	15 624 612 27,67	11 601 862 500 27,45	452 291 920 38,19
1985 %	15 687 791 27,69	14 102 232 320 26,56	559 911 628 37,46
1986 %	15 771 328 27,61	2 155 132 445 5,03	593 743 018 33,85
1987 %	15 862 796 27,64	2 421 960 214 5,32	626 151 098 34,21

Mais les communes en cause au nombre de 32 176 (soit 88,3% de l'ensemble) recouvrent un vaste territoire et ont par conséquent des charges de voirie considérables. Or, depuis la réforme de 1985, leurs investissements éligibles à la DGE ont fortement fléchi passant de 26,56 % des investissements éligibles en 1985 à 5,03 % en 1986 et 5,32 % en 1987. Bien sûr, ceci a permis une remontée spectaculaire du taux moyen de subvention sur les opérations retenues, c'est-à-dire, si l'on rapporte le montant des investissements réalisés dans ce cadre au total de la DGE des communes relevant de la seconde part :

**Dotation globale d'équipement / investissements
des communes relevant de la 2e part
(en francs)**

Année (1)	DGE (total) (2)	Investissements (3)	(2) / (3) (4)
1983	181 245 956	7 252 233 000	2,49 %
1984	452 291 920	11 601 862 500	3,89 %
1985	559 911 628	14 102 232 320	3,97 %
1986	593 743 018	2 155 132 445	27,55 %
1987	626 151 098	2 421 960 214	25,85 %

2. La réforme proposée : une garantie de ressources pour les communes rurales

Le projet de loi ne remet pas en cause le principe de la répartition des crédits entre les deux parts. Il revient en revanche sur les modalités de cette répartition, qui permettaient jusqu'ici de déterminer l'enveloppe respective de chacune des deux parts.

Le dispositif retenu prévoit qu'à partir de 1988, la valeur relative de chaque part sera fixe : 60 % des crédits allant à la première part et 40 % à la seconde. Ces proportions correspondent approximativement à celles constatées avant l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 1985 et devraient garantir aux collectivités rurales un niveau de ressources plus substantiel.

Or, les communes intéressées qui subissent de plein fouet les effets du dépeuplement et l'érosion des recettes fiscales qui en découle, n'en doivent pas moins faire face à d'importantes charges, pour l'entretien de leur voirie en particulier.

Votre Commission constate que pour aller au bout de cette nouvelle logique le projet de loi devra être complété par des mesures réglementaires remettant en cause la pondération des critères sur la base desquels sont répartis les crédits de la deuxième part entre les départements, ces critères faisant actuellement eux aussi la part belle à la population.

III. La dotation globale d'équipement des départements

Le système actuellement en vigueur n'a pratiquement pas été remis en cause depuis la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 qui a maintenu la distinction entre les deux parts, mais a organisé la répartition de leur enveloppe respective sur des bases différentes.

1. Le mécanisme de la première part : une insuffisante péréquation aggravée par un déficit chronique

. Les principes de la répartition

La première part comprend :

- une fraction principale représentant 75 % au plus des crédits mis en répartition au titre de la première part et répartie au prorata des dépenses réelles directes d'investissement de chaque département, groupement de départements ou syndicats regroupant des communes ou

leurs groupements et un ou plusieurs départements ou régions, cette fraction étant attribuée sous forme de taux de concours ;

- une **fraction voirie** représentant 20 % au plus de la première part et répartie au prorata de la longueur de la voirie départementale classée (doublée en zone de montagne) ;

- un **solde** destiné à alimenter une majoration divisée elle-même en deux parties, réservées l'une aux départements qui ont un **potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne nationale** et l'autre majorant les attributions reçues au titre du taux de concours par les groupements de départements et syndicats mixtes bénéficiant de la fraction proportionnelle.

Actuellement, 82 départements bénéficient de la majoration au titre de l'insuffisance de potentiel fiscal, alors que l'objectif était de la réserver aux départements défavorisés.

Ce sont les modalités d'attribution de cette première majoration, ainsi que le mécanisme d'écrêtement qu'instituait parallèlement la loi du 29 décembre 1983, qu'a pour objet de revoir le projet de loi (art. 2).

. un déficit reporté d'année en année

L'évolution du montant de la dotation globale d'équipement des départements s'est opérée conformément au schéma initial de globalisation progressive des subventions d'équipement de l'Etat en son sein et d'indexation annuelle sur le taux de progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Mais la progression du taux de concours ne s'est pas faite de manière parallèle.

	1985	1986	1987
Taux de concours fraction proportionnelle 1re part	4,50 %	4,25 %	3 %

Il y a lieu de se demander si l'effort d'équipement allégué par le Gouvernement pour expliquer la persistance du déficit, mais qui n'est que la conséquence logique de la mise en oeuvre de la décentralisation et de l'élargissement des compétences des départements n'aurait pas justifié de la part de l'Etat une démarche d'accompagnement, sous forme par exemple d'une prise en charge partielle des prélèvements avant répartition pour la part correspondant à la garantie, en particulier.

Sans doute l'insuffisance des crédits globalisés, eu égard aux besoins d'investissement des départements, est-elle la cause première et

essentielle de la modicité, voire la régression dudit taux. Mais le phénomène a encore été renforcé par l'imputation sur les crédits mis en répartition des déficits enregistrés l'antépénultième année.

Comment se constituent de tels déficits ? Le taux de concours est calculé en divisant le montant des crédits à répartir au titre de la fraction proportionnelle par le montant estimé des dépenses d'investissement. Cette estimation est effectuée à partir du montant des investissements du dernier exercice connu, actualisé sur la base du taux prévisionnel de progression de la FBCF. Or, un décalage s'est jusqu'à présent toujours produit entre ces prévisions et la réalité, les dépenses d'investissement des départements s'étant sensiblement développées au cours des dernières années.

En outre, joue un rôle non négligeable sur le montant du déficit le mécanisme de garantie institué par l'article 14 de la loi du 29 décembre 1983, (inséré au dernier alinéa de l'article 106 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983) en vertu duquel les attributions reçues chaque année par les départements au titre de la première part, majorées des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1er janvier 1983 ne peuvent être inférieurs à la moyenne des concours spécifiques reçus en 1980, 1981 et 1982 et globalisés depuis lors, actualisés annuellement du taux de progression de la FBCF des administrations publiques.

En effet, la loi prévoit que cette garantie est financée en priorité par le produit de l'écrêtement des départements dont les attributions progressent trop vite, mais pour le solde par prélèvement sur les crédits affectés à la première part.

DGE DES DEPARTEMENTS GARANTIE ET ECRETEMENT (en MF)

	1983	1984	1985	1986	1987
Montant prévisionnel de la garantie		85	50	100	100
Montant réel total des attributions complémentaires de garantie		111,988	110,234	144,661	Non encore connu
Montant de l'écrêtement	35,791	104,634	68,853	32,591	Non encore connu
Déficits	26,716	47,008	180,312	191,708	

Ainsi en 1985, le montant de la garantie à verser aux départements s'est élevé à 110,234 MF et le déficit de la fraction principale à 137,431 MF. L'écrêtement ayant permis de dégager 68,853 MF de recettes, le déficit de la première part a pu être ramené à 180 millions de francs. La garantie a donc une incidence presque aussi importante que la surconsommation des crédits sur le montant global des prélèvements de la première part, avant mise en répartition.

Or, cette garantie n'est que la traduction d'un principe incontestable selon lequel la globalisation des subventions d'équipement ne doit pas être le prétexte à un désengagement de l'Etat.

. Une péréquation insuffisante

Les mécanismes péréquateurs mis en place fin 1983 répondaient en partie à cet objectif de soutien, mais sans apport supplémentaire de fonds, ils devaient plus particulièrement jouer au bénéfice des départements défavorisés du point de vue fiscal.

En application de cette législation, 80 départements sur 100 en 1986 et 82 en 1987 ont rempli les conditions pour bénéficier de la majoration des attributions de la première part, en fonction de leur insuffisance relative de potentiel fiscal, ce qui va à l'encontre de l'objectif poursuivi au départ d'aider les départements réellement pénalisés en termes de richesse fiscale.

Il convient néanmoins de souligner que le caractère insuffisamment péréquisiteur de la majoration de la première part est en partie corrigé par les mesures de garantie et d'écrêtement définies par la loi du 29 décembre 1983.

En corollaire à la garantie d'attribution ci-dessus évoquée, rappelons en effet que la loi a prévu une limitation de la dotation reçue qui ne peut excéder de plus de 30 % le montant des crédits reçus au titre de ces mêmes concours l'année précédente. L'excédent ainsi dégagé sert, on l'a dit, à financer en partie la garantie.

Or, l'écrêtement, du fait notamment du ralentissement de l'inflation tend progressivement à dégager moins de ressources. En 1985, 29 départements ont été écrêtés en application des dispositions en vigueur, ce qui a produit un excédent de 68,853 millions de francs. En 1986, dernier exercice connu, ce nombre a sensiblement diminué : 11 départements seulement ont été écrêtés, soit un excédent ramené à seulement 32,591 millions de francs.

. Le projet de loi : un renforcement de la sélectivité

Le projet de loi d'amélioration de la décentralisation a pour objectif de renforcer la sélectivité du dispositif péréquateur à un double niveau :

- en définissant de façon plus rigoureuse les critères d'admission au bénéfice de la majoration au titre de l'insuffisance de potentiel fiscal qui sera appréciée au regard de la population, mais rapportée au kilomètre carré ;

- en renforçant le mécanisme d'écrêtement, par abaissement du seuil.

Le mécanisme de garantie n'est en revanche pas remis en cause.

La solidarité entre les départements les moins favorisés et les autres est donc recherchée principalement par une diminution du nombre des bénéficiaires de la majoration du potentiel fiscal et par une augmentation du nombre des départements écrêtés.

Mais il est apparu à votre commission, à partir des informations fournies au rapporteur, concernant la répartition détaillée des enveloppes dans chaque département (cf annexe), dans un certain nombre de ceux qui demeureraient éligibles à la majoration, sur la base des nouveaux critères proposés, que la mise en jeu de la garantie annulerait en pratique l'impact du nouveau mécanisme. Quelle que soit en effet l'augmentation de la majoration qui aurait pu résulter pour eux de la limitation du nombre des bénéficiaires (25 au lieu de 82), le total des attributions au titre de la fraction proportionnelle, la fraction voirie et la fraction "potentiel fiscal superficiaire" resterait inférieur au montant de la garantie à laquelle ils peuvent prétendre en fonction de la moyenne des concours reçus au cours des trois dernières années avant globalisation.

C'est pourquoi, votre commission sera conduite à vous proposer un aménagement du dispositif, susceptible de rendre effective la majoration pour tous les départements réellement défavorisés.

2. La répartition de la deuxième part : un régime permettant une grande diversité de choix

. Les principes de la répartition

La seconde part de la dotation globale d'équipement des départements destinée à l'aménagement rural, comprend :

- une **fraction principale** versée sous forme de taux de concours, au prorata des dépenses directes de **remembrement** et d'équipement rural réalisées et **des subventions** versées par chaque département

aux maîtres d'ouvrage, pour la **réalisation de travaux d'équipement rural** et représentant 80 % au plus du montant de la deuxième part (art. 106 ter de la loi du 7 janvier 1983) ;

- un solde divisé lui aussi en deux parties dont l'importance est fixée par décret et destinées l'une au remembrement, l'autre au départements en fonction de leur insuffisance de potentiel fiscal.

. Utilisation de la fraction principale

La loi donne actuellement un large pouvoir de choix aux départements pour la détermination de leurs opérations d'équipement rural et d'aménagement foncier, éligibles à la DGE, deuxième part.

En effet, l'article 107 de la loi du 7 janvier 1983 précise que "les attributions reçues au titre de la seconde part sont utilisées par le département soit **pour réaliser des travaux d'équipement rural et d'aménagement foncier**, soit pour subventionner les différents maîtres d'ouvrage qui réalisent des opérations de même nature".

Mais l'aménagement foncier doit ici être entendu au sens que lui a donné l'article premier de la loi n° 85-1496 du 31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural (article premier du code rural), à savoir qu'il est réalisé par la mise en oeuvre indépendante ou coordonnée de la réorganisation foncière, du remembrement, des échanges d'immeubles ruraux, de la mise en valeur des terres incultes, de l'aménagement foncier forestier ou agricole, de la réglementation des boisements.

Il est surtout important de noter que les opérations d'aménagement foncier continuent d'être conduites "sous la responsabilité de l'Etat". Par conséquent, le département a essentiellement un rôle de financement.

C'est pourquoi la latitude laissée par les dispositions en vigueur de bénéficier du taux de concours soit pour l'équipement rural soit pour l'aménagement foncier apparaît tout à fait essentielle dans le contexte de la décentralisation.

. Les majorations

Cela d'autant plus que le solde de la seconde part permet de développer des actions incitatives en faveur du remembrement.

Il convient, en effet, de préciser que l'importance respective des deux types de majorations du solde est fixée chaque année par décret, la **première** étant attribuée à certains départements proportionnellement à la surface restant à remembrer, **pondérée par le rapport entre la surface remembrée au cours des cinq dernières années et la**

surface memorable, alors que la seconde est versée en fonction de l'insuffisance de potentiel fiscal, dans les mêmes conditions que pour la majoration correspondante de la première part (1)

Le tableau ci-dessous permet d'ailleurs de constater au cours des deux dernières années une certaine redistribution entre les deux parties du solde, au profit de la majoration remembrement.

**Répartition de la deuxième part de
la DGE des départements
(en MF)**

	1985	1986	1987
Sommes mises en répartition	635,497	616,466	664,133
dont :			
fraction principale	460	493,173	520,840
majoration remembrement	40	60	61,148
majoration potentiel fiscal	135,497	63,293	82,145
taux de concours	13 %	12,5 %	12 %

. vers un retour aux subventions spécifiques ?

Or, il semble que l'administration ait considéré les critères d'attribution de la majoration remembrement comme insuffisamment incitatifs pour développer les opérations de remembrement. De surcroit, le bénéfice ne pouvait en être étendu aux départements d'outre-mer pour lesquels cette notion n'est pas opérationnelle.

C'est pourquoi, le projet de loi substitue à la notion de remembrement celle d'aménagement foncier au sens que lui donne

(1) le nombre des bénéficiaires est en principe le même. Toutefois, pour les exercices 1983, 1984 et 1985, le nombre des départements bénéficiaires de la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal de la première part a été inférieur à celui de la deuxième part, compte tenu du système d'écartement applicable à la première part.

désormais l'article premier du code rural modifié par la loi du 31 décembre 1985 relative à l'aménagement foncier rural (cf. supra).

La nouvelle répartition proposée par le projet de loi entre les différentes fractions de la seconde part destinée à l'équipement rural est inspirée de ce principe puisque la seconde fraction égale à 25 % au plus des crédits de cette seconde part serait répartie au prorata des dépenses d'aménagement foncier réalisées au cours du dernier exercice connu.

Il y a là un glissement qui est apparu tout à fait regrettable à votre commission, vers une formule qui s'apparente beaucoup à la subvention spécifique, ce que précisément la globalisation avait pour objet de faire disparaître.

C'est une atteinte au libre choix des collectivités locales en matière d'investissements pour l'équipement rural dont la compétence a pourtant été transférée expressément aux départements par la loi du 7 janvier 1983.

De surcroît, il semblerait que le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Intérieur, qui ont lancé conjointement une enquête sur l'impact réel de la deuxième part dans les opérations d'équipement rural et d'aménagement foncier en 1985, n'en connaissent pas encore le résultat.

Aussi votre commission vous proposera-t-elle de maintenir le système actuel de pondération des taux entre les différentes fractions de la deuxième part, mais en modifiant comme le prévoit le projet de loi et dans le même sens que pour la première part, le critère de la richesse fiscale, par appel à la notion de potentiel fiscal superficiaire. Cela permettra de réserver la majoration correspondante aux 25 départements qui en ont réellement besoin.

Chapitre II

LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DES COLLECTIVITES LOCALES : UNE LIMITATION DES RISQUES

Les dérapages constatés depuis la mise en oeuvre, à partir de 1982, des nouvelles attributions des collectivités locales dans le domaine de l'interventionnisme économique ont suscité, dans une période récente, une série de réflexions et d'enquêtes qui ont conduit à s'interroger sur la nécessité de revoir le dispositif en vigueur. C'est ainsi que le chapitre consacré à ce sujet dans le rapport public de la Cour des Comptes de 1987 est présenté par le ministre délégué chargé du budget, dans sa réponse, comme le fondement des dispositions du présent projet de loi qui devrait tendre à "limiter les risques et les pressions auxquels sont exposées les collectivités locales lorsqu'elles interviennent en matière économique".

I. La situation avant 1982

Longtemps frappées d'une interdiction de principe (décrets d'Allarde des 2 et 17 mars 1791), progressivement assouplie par la jurisprudence à partir des années 1920, puis par les dispositions législatives et réglementaires (décrets Poincaré de 1926 et décret du 20 mai 1955), les interventions des collectivités locales en matière économique et sociale ont connu une évolution profonde depuis une trentaine d'années. Elles ont été néanmoins solidement encadrées par l'autorité de tutelle et soumises à un cadre restrictif (interdiction de toute aide directe des collectivités locales à des entreprises privées en particulier) jusqu'à l'intervention des lois de décentralisation.

Il ressort des enquêtes de la direction de la comptabilité publique, consacrées aux interventions économiques locales entre 1979 et 1981, une relative spécialisation des collectivités locales. Tandis que les communes déjà sollicitées en raison de la situation préoccupante de l'emploi tendaient à privilégier les actions d'orientation et d'appui aux structures industrielles (aides à la création d'entreprises, aménagement de zones industrielles, création d'usines relais...), les départements avaient davantage tendance à intervenir en milieu rural et les régions à mettre l'accent sur le maintien et la création de petites et moyennes entreprises.

II. Le régime juridique mis en place en 1982

1° Les interventions en faveur du développement économique

En ce domaine, l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire a donné la primauté à la région, en distinguant des aides directes et des aides indirectes.

. Les aides directes

Destinées à la création et à l'extension d'activités économiques, elles ne peuvent revêtir que des formes limitativement énumérées : primes régionales à la création d'entreprises, primes régionales à l'emploi, bonifications d'intérêts ou de prêts et avances. Les communes et les départements ne peuvent intervenir qu'à titre complémentaire, à condition que l'aide régionale n'atteigne pas le plafond prévu par décret.

. Les aides indirectes

L'attribution de celles-ci laisse une plus grande initiative aux collectivités locales. Elles peuvent être allouées par les communes ou leurs groupements, les départements, les régions, seuls ou conjointement.

L'article 4 de la loi de 1982 dispose qu'elles "sont libres". Cependant, deux types d'aides -rabais sur les bâtiments industriels et garanties d'emprunt- restent soumis au respect de certaines conditions. Les articles 6, 49 et 66 de la loi du 2 mars 1982 prévoient ainsi que les garanties d'emprunt ne peuvent être accordées aux personnes privées que dans la limite d'un plafond calculé en pourcentage des recettes réelles de la section de fonctionnement de la collectivité locale considérée (40 % pour les régions, 60 % pour les départements et 70 % pour les communes).

2° L'aide aux entreprises en difficulté et le maintien des services en milieu rural

Le souci de protéger les "intérêts économiques et sociaux de la population communale" dans un contexte économique peu favorable, a conduit, dans la loi du 2 mars 1982, à confier une large liberté aux communes pour accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté, ainsi que pour intervenir en milieu rural en vue d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population lorsque l'initiative privée est défailante ou absente.

La protection des intérêts économiques et sociaux de la population peut également être soutenue par des aides directes et indirectes des départements et des régions, qui disposent en ce domaine des compétences identiques.

Néanmoins, la loi interdit toute prise de participation dans le capital d'une société commerciale aux communes (art. 5 de la loi du 2 mars 1982) et les interventions en faveur des entreprises en difficulté doivent s'inscrire dans le cadre de mesures de redressement de l'entreprise. La légalité de l'aide accordée à une entreprise en difficulté est ainsi subordonnée à la conclusion préalable d'une convention faisant mention des mesures de redressement envisagées par l'entreprise (TA Grenoble 23 mars 1983).

Ce dispositif, très élargi par rapport au régime antérieur, n'en est pas moins resté dans le principe très clairement subordonné au respect des principes généraux dans lequel devaient s'exercer auparavant les interventions économiques des collectivités locales. Au premier rang de ces principes, a été réaffirmée la responsabilité de l'Etat dans la conduite de la politique économique et sociale et dans la défense de l'emploi, conformément à ce qu'a souhaité le Sénat (1).

Les articles 5, 48 et 66 de la loi du 2 mars 1982 rappellent également au respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi et des règles de l'aménagement du territoire.

Outre ces limitations explicites, s'impose aux collectivités locales le respect des engagements communautaires de la France, rappelés de manière incidente par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 février 1982. En effet, toute aide aux entreprises se trouve confrontée au problème de compatibilité avec les articles 92 à 94 du traité de Rome.

Les attributions des collectivités territoriales en matière économique ont donc été ^{en}remment encadrées, circonscrites et subordonnées à la compétence ^{en}droit commun de l'Etat en la matière.

Cependant, une forte progression du volume des aides a pu être observée à partir de 1982. On est ainsi passé, si l'on s'en rapporte aux chiffres fournis par le rapport de la Cour des Comptes, de 2,7 milliards de francs d'aides en 1982 à 4,4 milliards de francs en 1984, cette progression étant imputable, selon la Cour, davantage à la détérioration de la situation de l'emploi qu'à l'extension du champ des interventions des collectivités locales.

(1) cf. débats Sénat du 17 novembre 1981 (JO, p. 2764 à 2771) et du 18 novembre 1981, p. 2785 et p. 2800 et sq.

On observera qu'une étroite complémentarité existe entre ces deux causes puisque c'est en large partie sur le fondement de l'élargissement de leurs attributions que les collectivités locales ont été exposées aux pressions, tant des entreprises privées que des institutions bancaires, désireuses de garantir leurs prêts.

3° Analyse des interventions économiques des collectivités locales depuis 1982 : une démarche à haut risque

De l'étude réalisée par le Conseil économique et social en mai 1987 (rapport de M. Jean Steib), un certain nombre d'idées force se dégagent de la pratique, qui rejoignent les observations de la Cour des Comptes résultant elles-mêmes de l'enquête effectuée en 1986 par quinze chambres régionales des comptes. On en retiendra une certaine atomisation des interventions génératrice d'incohérences, une inadaptation des moyens et des procédures et une mauvaise appréciation des risques encourus.

a. Une atomisation des interventions génératrice d'incohérences

Le foisonnement des aides dû en partie à l'absence de définition des aides indirectes, de même que les compétences partagées entre les régions, les départements et les communes, ont tendu à une juxtaposition des interventions de ces trois niveaux de collectivités. L'effort principal est néanmoins supporté par les communes : ainsi qu'il ressort des statistiques de la direction de la comptabilité publique, 53 % de l'aide aux entreprises en 1984 leur reviennent (hors exonérations fiscales et garanties d'emprunt), tandis que les départements et les régions y consacraient respectivement 23 % et 24 %.

Au niveau des entreprises bénéficiaires, il apparaît que cet enchevêtrement des aides peut être extrêmement avantageux pour celles qui savent en jouer, "par la stratégie des chasseurs de primes", que dénonce notre collègue Hubert Haenel dans son rapport d'orientation sur les "obstacles administratifs au développement en milieu rural" (mai 1986).

La Cour des Comptes a constaté que dans certaines régions, un quart environ des entreprises qui avaient sollicité des aides avaient ainsi pu cumuler une prime régionale à l'emploi (PRE) et une prime régionale à la création d'entreprises (PRCE) ou une PRCE et une prime d'aménagement du territoire (PAT), la disposition d'un bâtiment industriel vendu ou loué par la commune, tout en obtenant des garanties d'emprunt et d'autres formes d'aides de la région, des départements ou des communes, voire de l'Etat et des organismes publics tels l'ANVAR.

Cela met en relief le faible niveau de coordination entre les différentes aides susceptibles d'être fournies par les collectivités locales du fait de l'autonomie reconnue à chacune d'elles. Sans doute, certaines régions ont-elles associé les départements à la procédure des primes. Mais ailleurs, les conditions mises à l'attribution d'une prime régionale ont pu conduire certaines entreprises à des comportements erratiques. Ainsi, une entreprise a-t-elle quitté la commune qui venait de l'installer dans un atelier relais pour s'implanter dans une autre localité.

Les concours apportés pour l'aménagement de terrains industriels ont un caractère automatique qui tourne le dos à toute forme de solution fondée sur le dynamisme réel d'une zone. Plus généralement, l'absence d'information des responsables sur les aides dispensées par les autres collectivités conduit à des abus et l'octroi d'aides cumulées à une entreprise relève davantage de l'habileté du bénéficiaire que d'une étude concertée sur ses chances de réussite.

A cela s'ajoute le caractère systématique de l'attribution des aides, des primes régionales en particulier, cette pratique étant heureusement corrigée par le fait que les régions ont eu tendance, dans leur majorité, à réduire le volume de leurs primes et à ne pas les verser au taux maximum (le montant total des PRCE et des PRE en 1985 s'est élevé à 187,9 millions de francs, soit 26 % seulement des sommes consacrées par les régions à leurs interventions économiques).

La dispersion des aides, voire leur inefficacité, est renforcée par l'insuffisance des contrôles apportés par les collectivités qui les dispensent sur la réalité des investissements et des emplois créés.

b. Une inadaptation des moyens et des procédures

Les pouvoirs donnés aux collectivités locales en 1982 en matière d'intervention économique n'ont sans doute pas été suffisamment accordés aux moyens financiers et humains dont disposent les collectivités locales pour les mettre en oeuvre.

Sur le plan financier, il convient en effet de relativiser la capacité d'intervention des collectivités locales en la rapportant aux besoins réels de l'économie.

Ainsi, les budgets régionaux ne représentent jamais plus d'1 % du produit intérieur de la région, mais 8,90 % du montant de ces budgets ont été consacrés aux interventions économiques en 1985 (un milliard 493 contre un milliard pour l'année 1984). Si ce montant est très important, rapporté au niveau des finances régionales, il n'en est pas moins très modeste au regard de l'activité économique prise dans son ensemble. La modicité du montant des primes régionales -qui ne peut excéder 750 000 francs dans l'hypothèse la plus favorable- explique que ce type d'intervention ne puisse jouer un rôle véritablement déterminant pour l'entreprise.

S'agissant des moyens humains, l'absence de préparation des hommes, particulièrement vraie dans les petites collectivités, à ce type d'intervention, est à l'origine de nombreuses mésaventures que la Cour des Comptes met en relief et parmi lesquels on retiendra le coût excessif et l'inadaptation des infrastructures d'accueil offertes aux entreprises.

La lourdeur de la procédure peut enlever beaucoup de leur attractivité aux aides et, le cas échéant, les rendre inefficaces. Il faut sept à huit mois en moyenne en Midi-Pyrénées et en Languedoc-Roussillon par exemple, mais un an dans d'autres régions, pour obtenir une prime, les départements pour leur part demandant souvent deux à trois mois pour accorder un complément à celles-ci.

En outre, beaucoup de demandeurs ne sont pas en mesure de constituer leur dossier de manière satisfaisante, ce qui allonge encore les délais.

Les dispositions considérées comme trop contraignantes par certains élus ont conduit, dans bien des cas, à contourner la réglementation et à s'orienter vers un détournement des formes d'aides, au niveau des communes en particulier. L'obligation d'accompagner l'aide aux entreprises en difficulté d'un plan de redressement a fait préférer à cette procédure les "aides au développement" qui prennent la forme d'aides directes ou indirectes, celles-ci n'étant pas assorties de ce type de contrainte. Cette perversion du système a été renforcée par l'absence de définition des aides indirectes. Ceci a même permis de créer des aides qui n'étaient pas prévues par la loi, telles les primes forfaitaires à la chambre en faveur de l'hôtellerie.

Par ailleurs, l'interdiction faite aux communes de prendre des participations dans les sociétés commerciales a contribué à multiplier les sociétés d'économie mixte locales, sans que la nécessité économique en soit toujours démontrée.

Enfin, les collectivités locales ont eu recours à des relais financiers passant par les chambres de commerce et d'industrie pour dispenser leurs aides et ont multiplié les fonds de toute nature permettant d'échapper à la réglementation et d'élargir leurs compétences. Dans une région, on ne dénombre pas moins de 7 fonds spécialisés et 34 procédures d'orientation recouvrant la plupart des structures économiques.

c. Une insuffisante appréciation des risques encourus

Il ressort du rapport de la Cour des Comptes, comme de l'enquête conduite auprès des préfets à la fin de 1986 sur l'aide aux entreprises en difficulté, que les collectivités locales ne sont outillées ni pour faire le bilan financier global de leurs interventions ni pour apprécier l'utilité de l'aide apportée à l'entreprise. Cela est vrai également pour les créations d'entreprises.

Comme le relève le ministre de l'Intérieur dans sa réponse au rapport de la Cour, "il est clair que les communes ne disposent pas, le plus souvent, de tous les éléments pour apprécier pleinement les risques encourus lors de l'octroi de facilités encourageant l'implantation d'entreprises".

1° Le bilan financier pour la collectivité

Quelle que soit la forme d'aide apportée, il semble que les communes ne sont pas toujours en mesure d'apprécier correctement l'importance de leurs engagements.

. **Les exonérations de taxe professionnelle**, qui sont une forme d'aide largement utilisée, représentent un coût certain pour la collectivité. Celle-ci, cependant, ne procède pas à la consultation systématique des services fiscaux pour connaître l'incidence des allègements ainsi consentis sur leurs budgets.

. **Le système des avances** place également les petites et moyennes communes dans une situation de grande vulnérabilité. On peut citer le cas d'une commune de 900 habitants ayant accordé en mai 1985 une avance de 500 000 francs pour six mois à une entreprise dont, à ce jour, 60 000 francs seulement ont été remboursés, ou celui d'une commune ayant avancé 800 000 francs à une entreprise comptant 65 salariés et qui est aujourd'hui en règlement judiciaire, alors que 30 000 francs seulement ont été remboursés.

Mais ce sont incontestablement les garanties d'emprunt qui ont été accordées avec le moins de prévoyance. Si l'engagement est indolore au départ, il n'en constitue pas moins une lourde charge différée. La probabilité de sa mise en jeu est d'autant plus grande que les entreprises faisant appel aux collectivités locales se tournent généralement vers elles en dernier recours, après avoir épuisé les possibilités des circuits financiers traditionnels.

Or les communes sont d'autant plus exposées aux pressions pour accorder leur garantie d'emprunt, que celle-ci ne coûte rien dans l'immédiat, que l'entreprise qui la sollicite est plus proche et que souvent les institutions financières subordonnent de manière quasi-systématique leur concours financier à l'octroi de cette garantie. En 1985, des communes se sont portées pour 900 millions de francs de garanties nouvelles à des entreprises industrielles et commerciales et ont dû déboursier 97 millions de francs d'appel en garantie sur des emprunts antérieurs.

Autre source de dérapage, les fonds de garantie qui ont été créés dans toutes les régions avec différents établissements bancaires et financiers se sont souvent révélés coûteux pour certaines régions. Aussi, est-ce avec une certaine prudence que celles-ci tentent de diminuer aujourd'hui le niveau de leurs garanties et de ne pas

généraliser cette procédure qui ne doit pas avoir pour objet de contregarantir les concours bancaires.

2° L'utilité pour l'entreprise

De manière quasi générale, il semble que les collectivités locales n'aient pas été en mesure d'effectuer des études préalables véritablement fiables sur la solidité des entreprises. Certes, la loi impose l'élaboration d'un plan de redressement pour le versement d'une aide aux entreprises en difficulté. Mais dans la mesure où cette législation a donné lieu à des détournements de procédure, comme il a été indiqué plus haut, cela a conduit les collectivités locales à peu recourir à ce type d'aide (moins de 5 % du total en 1984). Cela témoigne de la réticence des collectivités locales à porter des diagnostics sur les entreprises ou du moins la résistance de celles-ci à en établir à l'intention de ces pourvoyeurs de fonds.

Il en est résulté que l'aide aux entreprises en difficulté, le cas échéant par des moyens détournés, n'a pu aboutir dans un grand nombre de cas au sauvetage efficace de l'entreprise aidée ou au maintien des emplois menacés. L'enquête réalisée auprès des préfets en 1986 fait ressortir qu'il est très peu de cas où l'intervention, même massive, d'une collectivité locale a coïncidé avec un redressement spectaculaire de l'entreprise bénéficiaire de l'aide.

Comme le note la Cour des Comptes, le risque existe d'une surenchère pour maintenir artificiellement en vie des entreprises hors d'état de fonctionner, par utilisation de toutes les formes d'aides possibles. Les communes n'apprécient pas toujours le risque qu'elles prennent en s'engageant dans cette voie. Le développement des garanties d'emprunt est, à cet égard, particulièrement préoccupant dans la mesure où le taux d'échec des interventions est très élevé.

III. Les orientations de la réforme

Les mécomptes dans le fonctionnement du système d'aide en vigueur, dont les mécanismes ont été très finement mis en lumière par le dernier rapport de la Cour des Comptes, appellent une évolution du cadre juridique actuel.

Le titre II du présent projet de loi est fondé sur la recherche d'une meilleure adéquation aux moyens des collectivités locales et au partage des risques entre elles.

1. Une adaptation aux moyens des collectivités locales

Les communes étant apparues comme les plus exposées aux risques liés aux interventions en faveur des entreprises en difficulté, le projet de loi supprime le régime dérogatoire d'octroi de ce type d'aide que reconnaissait l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 aux communes.

Il ne remet pas en cause, en revanche, le régime analogue qui permet aux départements et aux régions d'intervenir en la matière. Cette démarche se justifie par le fait que le rôle des départements et des régions en direction des entreprises placées dans cette situation a été plus mesuré. Elle repose également sur le postulat que les services régionaux et départementaux seront plus à même d'étudier les dossiers en liaison avec le système bancaire, ce que néanmoins le projet de loi n'organise pas.

S'agissant de l'octroi des aides en faveur du développement économique, les conditions d'intervention des communes, des départements et des régions ne sont pas remises en cause.

2. Une meilleure répartition des risques

Le projet de loi s'attache également à renforcer les conditions d'octroi des garanties d'emprunt qui sont déjà plafonnées par des taux définis par décret. Pour éviter que certaines collectivités ne prennent des risques inconsidérés en accordant des garanties sur la totalité d'un emprunt destiné à une entreprise privée, il est prévu :

- d'une part, de diviser le risque à l'intérieur d'un plafond, seul un certain pourcentage pouvant être réservé à une seule opération ;

- d'autre part, de limiter à un certain pourcentage de l'emprunt la part de celui-ci pouvant être garantie par les collectivités locales.

Ces deux règles joueront de façon cumulative avec l'obligation actuelle de respecter le pourcentage plafond des recettes de la section de fonctionnement qui n'est pas remis en cause. Toutefois, ce taux plafond devra être revu ultérieurement par voie réglementaire.

En outre, le régime des fonds de garantie est aménagé alors qu'il était, depuis 1982, placé dans un relatif flou juridique après l'abrogation de certaines des règles adoptées en 1977. Pour éviter que les collectivités locales ne soient engagées au-delà de leurs apports dans ces fonds de garantie, qui n'avaient pas jusque-là la personnalité morale, le projet de loi prévoit qu'ils devront avoir le statut de société anonyme et qu'une proportion seulement du capital -déterminée par décret en Conseil d'Etat- pourra être détenue par les collectivités territoriales.

Il ne sera donc plus nécessaire de soumettre, comme le prévoyaient les articles 5 et 48 de la loi du 2 mars 1982, la procédure de l'autorisation par décret en Conseil d'Etat pour la participation au capital de sociétés commerciales, les collectivités locales pouvant

participer par voie de subvention à la constitution du fonds de garantie auprès de l'établissement de crédit ainsi créé.

Votre commission s'est prononcée favorablement sur l'ensemble de ces mesures qui visent à limiter les risques encourus par les collectivités locales, du fait des garanties qu'elles offrent et dont elles supportaient jusqu'à présent, de manière exclusive, les conséquences.

Chapitre III

LES REGLES BUDGETAIRES : UNE SIMPLIFICATION DES PROCEDURES

Le titre III du projet de loi comporte deux séries de dispositions relatives, les unes à la procédure budgétaire, les autres au contrôle financier des comptes des collectivités locales.

S'agissant de deux domaines, certes connexes mais situés, par définition, à des moments différents, ils seront abordés ici séparément, d'autant que les modifications que prévoit d'apporter le projet de loi en ces deux domaines s'inscrivent dans des perspectives radicalement différentes voire opposées.

I. Des ajustements techniques opportuns

En ce qui concerne les règles relatives à la procédure budgétaire, les mesures proposées aux articles 8 à 13 du projet de loi tendent, dans leur ensemble, à simplifier la gestion des collectivités locales et à mettre en harmonie le droit avec certaines pratiques rendues nécessaires par la décentralisation.

Trois séries de dispositions sont ainsi retenues qu'il est prévu d'appliquer dans les mêmes conditions aux communes, aux départements et aux régions.

Les premières ont pour objet, dans la ligne des aménagements déjà apportés par les articles 35 et suivants de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, aux modalités d'engagement des dépenses en début d'exercice lorsque le budget primitif n'a pas encore été adopté. Les ordonnateurs pourront ainsi, avant le vote du budget primitif, et au plus tard jusqu'au 31 mars, si le budget n'a pu être adopté avant cette date, engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits inscrits l'année précédente. Ceci complètera donc opportunément les assouplissements apportés par la loi précitée en 1986 qui permet déjà non seulement d'engager mais également de liquider et mandater dans des conditions analogues les dépenses relevant de la section de fonctionnement, ainsi que les dépenses afférentes au remboursement de la dette en capital.

La seconde série de mesures précisée étant la notion de dépenses imprévues qu'il sera désormais possible d'inscrire dans le budget en section de fonctionnement, comme en section d'investissement, à hauteur de 5 % au maximum du total de chacune de ces deux sections.

La vocation de cette ligne budgétaire ne sera plus seulement liée à la notion d'urgence et permettra ainsi de financer des dépenses d'un certain niveau qu'il n'était pas possible de prévoir en début d'exercice.

Enfin, les dernières mesures consacrent la possibilité d'opérer des ajustements de crédits de fonctionnement durant la journée complémentaire du mois de janvier, pour respecter les engagements de dépenses ayant donné lieu à services faits avant le 31 décembre.

Ces assouplissements dans l'ensemble devraient faciliter le fonctionnement de l'administration locale au cours du premier trimestre de l'année civile et, en particulier, éviter que les ordonnateurs locaux ne soient confrontés aux tracasseries des chambres régionales des comptes qui sont tenues, sur la base des dispositions en vigueur, lacunaires sur ces différents points, de bloquer nombre d'opérations auxquelles la logique, sinon les textes, imposaient jusqu'ici de procéder.

II. Les améliorations complémentaires à apporter

Cependant, il est apparu à votre commission qu'il était nécessaire d'améliorer encore sur certains points les mécanismes actuels.

C'est ainsi qu'elle sera conduite à vous proposer deux aménagements supplémentaires relatifs respectivement :

- aux modalités d'inscription dans les budgets supplémentaires des excédents constatés aux comptes administratifs de l'exercice précédent ;

- au régime des subventions d'équilibre versées par les collectivités locales aux services publics, industriels et commerciaux exploités en régie, affermés ou concédés.

Chapitre IV

LE CONTROLE FINANCIER : UN RETOUR EN ARRIERE ?

Les dispositions contenues dans l'article 14 du projet de loi ne sont sans doute pas celles qui s'inscrivent avec le plus d'évidence dans le contexte des améliorations que le projet de loi s'assigne d'apporter à la décentralisation, puisqu'il s'agit de modifier, pour une partie seulement des collectivités locales -les plus petites d'entre elles par la démographie- le système de contrôle financier actuellement exercé par les chambres régionales des comptes et de revenir, pour ces collectivités, au système de l'apurement administratif, dans des conditions très voisines de celles qui étaient en vigueur avant 1982.

Votre commission des Lois s'associe certes au constat fait dans l'exposé des motifs du projet de loi sur les difficultés apparues dans l'exercice du contrôle juridictionnel des comptes des comptables des collectivités locales par les chambres régionales des comptes.

Mais elle tient d'emblée à marquer clairement son absence d'hostilité envers ces nouvelles institutions dont elle considère la mise en place comme une adaptation positive du contrôle financier à la décentralisation.

En revanche c'est le contenu même de ce contrôle, excessif à ses yeux faute d'une définition juridique précise, qu'il lui paraît important de redéfinir avec précision.

Sans doute y a-t-il lieu de souscrire à l'objectif poursuivi par le projet de loi qui est de faire cesser les contrôles tatillons et les demandes intempestives de pièces justificatives dont ont été harcelés au cours des deux dernières années nombre d'ordonnateurs locaux, notamment dans les collectivités de petite taille.

Mais deux approches sont possibles, consistant l'une comme le fait le projet à aménager la technique du contrôle, l'autre à s'attacher au champ d'exercice de ce contrôle. C'est cette seconde voie qu'a retenue votre Commission, lorsqu'elle a été amenée à se prononcer, au mois de mai dernier, sur la proposition de loi de M. Paul Sérano et de plusieurs de ses collègues (n° 171, Sénat, 1986-1987) tendant à réformer les compétences des chambres régionales des comptes.

Les conclusions qu'elle a adoptées à cette occasion à l'unanimité et qui figurent dans le rapport présenté en son nom par M. Guy Malé (n° 232, Sénat, 1986-1987), témoignent sans ambiguïté du **double souci de soumettre les comptes locaux à un contrôle indépendant et démocratique, mais de faire cesser la dérive observée en pratique vers le contrôle d'opportunité, les choix financiers ne devant relever que des seuls élus locaux.**

Ces orientations s'inscrivent d'ailleurs dans la durée. Elles prolongent les préoccupations exprimées par le Sénat, depuis plusieurs années déjà. On en fixera ci-après brièvement les repères, avant de les confronter aux dispositions du projet de loi.

I. Les orientations du Sénat

1. Les prémisses

Lors de la discussion de la loi du 2 mars 1982 "Droits et Libertés", le Sénat avait déjà eu le souci de délimiter strictement le rôle des chambres régionales des comptes, tout en soulignant le coût supplémentaire qu'allait engendrer la mise en place de ces nouveaux organismes.

La Haute Assemblée s'était surtout attachée à limiter les interventions des chambres en matière de contrôle budgétaire (elle ne fut d'ailleurs que partiellement entendue, puisque par exemple, contrairement au souhait de sa majorité, les avis budgétaires des chambres ont un caractère public). Mais le Sénat porta également son effort sur les dispositions relatives aux observations sur la gestion dont il tenta d'atténuer l'imprécision.

Rappelons qu'à l'occasion de la discussion du projet "Barre-Bonnet" (n° 187 1978-1979), la commission des Lois suivie par le Sénat avait déjà - dans un contexte il est vrai différent puisque le Cour des Comptes gardait toutes ses compétences, mais assistée de "comités interdépartementaux" - pris position sur les modalités du contrôle financier.

Il avait tenu à l'époque à distinguer les opérations relevant du contrôle des comptes, des observations sur la gestion et à en traiter en deux articles séparés. Il s'était attaché en outre à organiser la procédure des observations de manière à donner toutes les garanties aux élus : les comités interdépartementaux n'avaient pas de contacts directs avec les ordonnateurs, la Cour des Comptes devant se prononcer sur chacune des observations avant la notification aux collectivités locales ; la notification était faite par le préfet ; les maires étaient tenus de soumettre les observations à leur organe délibérant en séance publique et leur communiquaient pour avis, à cette occasion, les réponses qu'ils se proposaient de faire. Les réponses ainsi arrêtées étaient transmises à la Cour des Comptes par le préfet accompagnées éventuellement des observations de ce dernier. Un chapitre spécial du rapport de la Cour aurait été consacré à la gestion des communes et de leurs groupements et aurait comporté les réponses formulées par les élus. Enfin les observations n'auraient pu être présentées que dans les dix huit mois suivant l'achèvement de l'année budgétaire concernée.

Des réminiscences de ce dispositif se retrouvent dans la position arrêtée par le Sénat, lors des débats de 1981 sur le projet "Droits et libertés". La transformation du rôle du représentant de l'Etat a certes conduit alors à mettre l'accent sur le dialogue direct entre les nouvelles chambres régionales des comptes et les ordonnateurs locaux, mais le Sénat a eu le double souci d'éviter que les élus ne soient "pris au dépourvu" par les observations sur leur gestion et de les mettre "toujours à même de pouvoir présenter leur défense" (rapport Giraud n° 33, III, p. 283 et 284).

A nouveau, le Sénat a consacré un **article spécial** aux pouvoirs relatifs aux **observations sur la gestion** et prévu que la Cour des Comptes interviendrait dans un second temps pour décider quelles seraient les observations mentionnées dans son rapport public. Il a également souhaité fixer un délai bref pour la présentation des observations (18 mois, ramenés à un an en deuxième lecture).

Le texte finalement adopté, au dernier alinéa de l'article 87 de la loi du 2 mars 1982, est beaucoup plus elliptique : il dispose que la chambre régionale des comptes "peut présenter aux collectivités territoriales soumises à sa juridiction des observations sur leur gestion". On notera au passage que c'est le même article 87 qui traite à la fois des pouvoirs des chambres en matière de contrôle juridictionnel et en matière de gestion, ce qui a permis aux chambres dans ces deux ordres d'attributions de se référer au "**bon emploi**" des crédits, fonds et valeurs et de lier systématiquement le contrôle juridictionnel des comptes du comptable et les observations sur la gestion de l'ordonnateur, sur le fondement de cette même notion.

Sur le fond, le Sénat n'a donc été que partiellement entendu. Il a du moins eu satisfaction sur un point. En effet, l'article 88 de la loi du 2 mars 1982 relatif à l'insertion au Rapport public de la Cour des Comptes des observations sur la gestion des collectivités locales et des organismes locaux relevant des chambres régionales des comptes, ouvre aux collectivités locales une sorte de droit de réponse : la Cour des Comptes doit informer les collectivités des observations qu'elle envisage d'insérer au rapport et les invite à faire part de leurs réponses. Celles-ci sont publiées à la suite des observations de la Cour.

2. La proposition de loi de M. Séramy (n° 171 Sénat)

L'attitude très pointilleuse de plusieurs chambres régionales des comptes dans l'exercice de leurs missions, qui s'est souvent traduite par la mise en cause des choix financiers des élus, a conduit M. Séramy et plusieurs de ses collègues à déposer une proposition de loi sur le Bureau du Sénat en vue d'abroger les dispositions de la loi du 2 mars 1982 relatives aux compétences des chambres en matière de gestion.

La proposition de loi initiale prévoyait ainsi l'abrogation :

- de la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 87 qui donne pouvoir aux chambres de **"s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs"** ;

- du dernier alinéa de l'article 87 qui fonde les interventions des chambres en matière de gestion ;

- de la totalité de l'article 88 relatif à l'insertion dans une partie spéciale du rapport public de la Cour des Comptes, d'observations sur la gestion des collectivités territoriales, "notamment sur la base des observations des chambres régionales des comptes". L'article définit également, conformément aux vœux du Sénat, les modalités du droit de réponse des collectivités locales, évoqué ci-dessus.

3. Les conclusions de votre commission des Lois

Sur rapport de M. Guy Malé, la commission des Lois a refondu la proposition de loi initiale, lors de ses réunions des 27 mai et 17 juin 1987, avec pour principal objectif de revenir aux **compétences exclusives de la Cour des Comptes en matière d'observations sur la gestion**. Elle s'est en outre efforcée d'adapter à cette solution la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes, et d'apporter un certain nombre d'améliorations aux dispositions en vigueur, en s'inspirant autant que possible de ses précédents travaux.

La proposition de loi adoptée par la Commission comporte huit articles modifiant successivement la loi du 2 mars 1982 et la loi du 10 juillet 1982 précitées.

L'article premier réécrit l'article 87 de la loi du 2 mars 1982, aux fins de n'y laisser subsister que ce qui a trait au **contrôle juridictionnel des chambres régionales** ; Comme la proposition de loi initiale, il supprime également la référence au "bon emploi des crédits, fonds et valeurs" qui a servi jusqu'ici à justifier les demandes des chambres confinant au contrôle d'opportunité, leurs investigations sur la gestion étant dans la pratique étroitement liées à leur contrôle juridictionnel. Ainsi que le relève M. Guy Malé dans son rapport (pp. cit., p 13), "le législateur n'avait certainement pas entendu donner une portée aussi étendue et quasi axiologique" à cette notion vague et générale de "bon emploi", reprise des dispositions régissant la Cour des Comptes, mais dont celle-ci n'a pas fait jusqu'ici un usage aussi extensif, réservant ses critiques à des errements caractérisés.

En outre la réécriture de l'article 87 a permis à la Commission un toilettage concernant la référence aux établissements publics régionaux, les régions étant désormais des collectivités territoriales de droit commun.

Enfin s'agissant du contrôle sur les organismes, établissements, sociétés et groupements bénéficiant de concours

financiers des collectivités territoriales, la rédaction de la Commission ne réserve le droit d'intervention des chambres régionales des comptes qu'à ceux de ces organismes dans lesquels les collectivités locales ont un réel pouvoir financier, alors que l'article 87 actuel permet aux chambres d'exercer leur contrôle juridictionnel et accessoirement leur droit d'observation sur la gestion à l'ensemble de ces organismes. (Le décret n° 83-224 du 22 mars 1983 limite il est vrai en son article 32, à la vérification du compte d'emploi, s'il est tenu, le pouvoir d'intervention de la chambre régionale, à condition que le concours financier soit attribué sous la forme d'une subvention affectée à une dépense déterminée et ne dépassant pas 50 % des ressources totales de l'organisme en cause. Mais la loi ne comporte pas une telle limite et n'impose par conséquent pas un tel verrou à l'autorité réglementaire).

L'article 2 de la proposition de loi de la Commission introduit dans la loi du 2 mars un article 87 bis nouveau relatif aux **compétences budgétaires des chambres régionales des comptes**, qui figure actuellement à l'avant dernier alinéa de l'article 87, de façon à dissocier clairement celles-ci des attributions juridictionnelles.

L'article 3 réécrit l'article 88 de la loi du 2 mars, relatif aux compétences de la **Cour des Comptes** en matière **d'observation sur la gestion** que la proposition de loi de M. Séramy abrogeait.

La nouvelle rédaction se borne à écarter la référence aux observations des chambres régionales des comptes, mais maintient le droit des collectivités locales de faire figurer leurs réponses au Rapport public de la Cour des Comptes, conformément à ce que souhaitait le Sénat en 1982.

L'article 4 nouveau reprend l'article 5 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982, en vue de délimiter plus strictement les **droits et obligations des magistrats des chambres régionales des comptes**. Il leur retire en particulier le droit de se faire communiquer les documents relatifs à la gestion des organismes contrôlés. Mais il maintient implicitement, par référence à l'article 9 de la loi du 22 juin 1967 sur la Cour des Comptes, l'obligation de secret professionnel qui doit s'imposer aux magistrats des chambres régionales des comptes.

L'article 5 qui modifie l'article 6 de la loi du 10 juillet 1982 a trait au **régime des actes et documents des chambres régionales des comptes**.

D'une part il supprime de l'énumération de ces actes les observations, d'autre part il exclut du **champ d'application de la loi du 17 juillet 1978** relative à la communication des actes administratifs au public, les jugements provisoires et les documents préparatoires établis par les chambres régionales.

Les articles 6 et 7 nouveaux (articles 16 et 19 de la loi du 10 juillet 1982) qui ont trait à la **vérification de la gestion des collectivités territoriales** et des organismes locaux par la Cour des

Comptes, redonnent à celle-ci une compétence de droit commun et suppriment toute référence aux chambres régionales des comptes.

L'article 8 réécrit l'article 26 de la loi du 10 juillet 1982 relatif à la **procédure** devant les chambres régionales des comptes.

Cet article de coordination supprime la référence à la communication des observations des chambres régionales des comptes aux "collectivités, établissements, sociétés, groupements et organismes concernés" qui aurait permis à elle seule de fonder les compétences des chambres régionales des comptes concernant les observations sur la gestion.

C'est le texte de cette proposition de loi qui a été adopté à l'unanimité par la commission des lois, lors de sa réunion du 17 juin 1987.

II. Le projet de loi : une procédure discriminatoire

L'article 14 du projet de loi procède d'une logique différente. Il ne remet pas expressément en cause les compétences des chambres régionales des comptes en matière d'observations sur la gestion. Mais il ne maintient ce pouvoir dans sa plénitude que pour les grandes collectivités, partant de l'idée que les difficultés essentielles qui sont apparues dans les relations entre les chambres et les élus locaux sont essentiellement dues à une demande intempestive de documents, qui a surtout pénalisé les petites administrations locales.

Force est d'observer que la plupart des chambres régionales ont fait leurs premières armes sur les collectivités de petite taille. Aussi n'est-il pas surprenant que des réactions se soient surtout manifestées à ce niveau.

Quoiqu'il en soit, pour les communes de moins de 2 000 habitants et leurs établissements publics, le projet de loi prévoit le retour au régime de l'apurement administratif pur et simple par les trésoriers payeurs généraux et autres comptables supérieurs du Trésor, l'apurement devant néanmoins s'exercer "sous le contrôle de la chambre régionale des comptes".

C'est donc pratiquement le retour au régime en vigueur avant les lois de 1982 qui est envisagé, à deux différences près toutefois. D'une part le seuil de compétence des trésoriers payeurs généraux est désormais démographique alors que précédemment il était financier, ce qui en matière de contrôle des comptes apparaît plus cohérent. D'autre part, un pouvoir d'évocation et de réformation est donné à la chambre régionale des comptes sur les comptes des petites collectivités, dans le délai d'un an à compter de l'apurement par le comptable public, alors que précédemment l'apurement administratif s'effectuait sur délégation de la Cour des Comptes et sous son contrôle.

Pour les communes de plus de 2 000 habitants, pour les départements et les régions ainsi que pour leurs établissements publics et l'ensemble des organismes, quelle que soit leur forme juridique, qui bénéficient d'un concours financier des collectivités locales, les chambres régionales des comptes conservent l'intégralité des compétences que leur reconnaissent les lois du 2 mars 1982 et du 10 juillet 1982.

L'article 14 prévoit en outre des pénalités auxquelles les chambres régionales des comptes peuvent condamner les comptables des communes, établissements publics et groupements soumis au régime de l'apurement administratif, les amendes devant être reversées à la collectivité ou à l'établissement public intéressé.

III. Les réserves de votre commission des Lois

Cette disposition du projet de loi est apparue à votre Commission comme extrêmement préoccupante et elle lui a consacré une réunion spéciale, après avoir entendu sur ce sujet M. Yves Galland, ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités locales et après avoir recherché une voie de conciliation entre ses propres conclusions et la solution préconisée par le Gouvernement.

Lors de son audition par la Commission, le 1er octobre 1987, le ministre délégué a lui-même fait l'inventaire des critiques qu'il avait jusqu'à présent enregistrées sur son projet, à savoir qu'il rétablissait la tutelle financière tout en maintenant le pouvoir d'évocation et de réformation des chambres régionales des comptes et qu'il concentrait le contrôle de celles-ci sur les grandes et moyennes collectivités. Après avoir réfuté ces critiques, M. Yves Galland a estimé qu'il ne saurait être question, "pour des raisons constitutionnelles", de supprimer toute possibilité de contrôle sur "le bon emploi des deniers publics, fonds et valeurs". Au soutien de cette affirmation, le ministre délégué a invoqué l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et "le principe général du droit, à valeur constitutionnelle, selon lequel toute collectivité publique qui manie des deniers publics et qui perçoit des impôts doit faire l'objet d'un contrôle financier".

1. L'argumentation constitutionnelle

L'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à laquelle se réfère le préambule de la Constitution, pose un principe très général, aux termes duquel : "la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration".

Lorsque votre Commission marque son attachement à l'existence d'un contrôle financier sur les collectivités locales, elle ne

fait pas autre chose que se conformer à ce principe. Nul n'a contesté jusqu'à présent que des organes indépendants assurent le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics. Pour les comptables locaux, la Cour des comptes s'en chargeait avant l'intervention des lois de décentralisation puisque l'apurement administratif se faisait sous son contrôle, pour les communes soumises à ce régime - et les chambres régionales ont exercé cette compétence juridictionnelle depuis lors sur l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Que le Gouvernement considère le maintien dans l'article 14 du projet de loi du droit d'évocation et de réformation des chambres régionales, sur les comptes des communes à nouveau assujetties à la procédure de l'apurement administratif, comme l'élément juridique permettant de rendre la nouvelle procédure conforme au principe de valeur constitutionnelle posé par l'article 15 précité, apparaît justifié.

En revanche, il est plus que douteux que l'expression de "bon emploi" des fonds publics, qui sert de base aux pouvoirs d'investigation et de remontrances que se sont attribués certaines chambres régionales des comptes, dans le cadre de leurs observations sur la gestion, soit la seule susceptible de satisfaire aux principes contenus dans l'article 15 et de la Déclaration des Droits de l'Homme. Au demeurant, plusieurs membres de votre Commission ont fortement mis en doute que l'abandon de cette formule soulève un problème constitutionnel.

Il convient de relever au passage que la notion de "bon emploi", pour consacrée qu'elle soit, s'agissant de la Cour des Comptes, n'a pas du point de vue juridique un contenu normatif évident.

Sans doute peut-on trouver dans d'autres dispositions législatives la présence de l'adjectif "bon". Mais l'utilisation qui en est faite s'inspire généralement d'une terminologie ancienne et c'est par référence à celle-ci que peut être éclairée sa portée. Si par exemple les références à l'usage d'un bien en "bon" père de famille ou au maintien d'un immeuble en "bon" état, peuvent avoir encore cours, elles ne sont comprises qu'éclairées par des critères précis et balisées soit par la réglementation, soit par la jurisprudence.

Mais en lui-même, le terme "bon" renvoie au registre des valeurs morales dont le contenu est nécessairement variable dans le temps. Si les choix politiques n'échappent pas au champ philosophique, le contrôle des deniers publics paraît davantage relever quant à lui de l'ordre juridique.

La Cour des Comptes a certes fait appel à la notion de "bon" emploi, sur la base de la loi de 1967, pour effectuer ses contrôles et dénoncer le cas échéant dans son rapport public, les irrégularités qu'elle avait relevées. Cette occasion, voire la mauvaise adéquation des dépenses aux objectifs poursuivis.

Mais ces observations portent le plus généralement sur des affaires importantes engageant la politique des administrations de

l'Etat, qui n'ont pas d'autres censeurs en matière financière que les magistrats de la Cour.

Pour les collectivités locales, les chambres régionales des comptes n'interviennent pas dans un contexte identique. La décentralisation a donné aux élus locaux des pouvoirs de décision élargis, la tutelle a priori étant remplacée par un contrôle juridictionnel a posteriori. Alors que précédemment l'opportunité de ces décisions pouvait être mise en cause par les représentants de l'Etat, seule s'impose désormais aux autorités locales l'obligation de veiller à la régularité de ces décisions au regard des lois et règlements. Dans cette logique, la sanction des choix et des décisions des élus locaux se situe sur le plan politique et relève de l'électeur.

La vérification par les chambres régionales des comptes de l'emploi que font les ordonnateurs locaux des deniers publics doit être contenue dans ces limites. C'est pourquoi votre Commission considère comme inadaptée la disposition figurant au deuxième alinéa de l'article 87 de la loi du 2 mars 1982, et donnant à la chambre régionale des comptes compétence pour s'assurer du "bon emploi des crédits, fonds et valeurs". Seule la régularité de cet emploi paraît pouvoir fonder le contrôle exercé par la chambre.

2. La discrimination entre les différentes catégories de collectivités territoriales

En rétablissant purement et simplement la procédure de l'apurement administratif, pour les communes de moins de deux mille habitants et pour leurs établissements publics, l'article 14 institue deux régimes de contrôle très différents et crée donc des discriminations entre deux catégories de collectivités locales.

Ce double système de contrôle place les communes de petite taille dans une situation discriminatoire, ce qui a suscité de vives réactions de la part de certains membres de votre Commission, étant observé que là pourrait se trouver un réel problème constitutionnel.

3. Le retour à l'apurement administratif

Il importe de rappeler que le système de l'apurement administratif des comptes locaux par les comptables supérieurs du Trésor, tel qu'il fonctionnait avant 1982, était coordonné avec la tutelle a priori exercée par le préfet sur les décisions financières des collectivités locales et fut à l'époque l'objet de critiques de fond. Le problème de l'indépendance du contrôle se trouvait en effet d'autant plus posé que les comptables supérieurs du Trésor jouaient tout à la fois le rôle de supérieur hiérarchique du percepteur et de contrôleur de ce dernier. Le caractère très théorique de l'intervention de la Cour des

Comptes sur les comptabilités ainsi apurées revenait à vider pratiquement de toute sa substance le contrôle juridictionnel des comptes locaux.

Votre Commission a en conséquence estimé que cette procédure ne pouvait pas être rétablie telle quelle après l'intervention de la Décentralisation.

Elle a constaté que se posait le double problème de la technique du contrôle et du champ de compétences des chambres régionales des comptes, mais que les difficultés rencontrées sur le terrain procédaient davantage du deuxième aspect que du premier. C'est pourquoi le compromis auquel elle s'est rangée fait de la délimitation plus stricte des compétences qu'elle vous proposera d'adopter, une priorité à laquelle toute réforme de procédure ne peut qu'être subordonnée.

CHAPITRE V

LA COOPERATION INTERCOMMUNALE : ASSOULIR POUR INCITER

Le Titre IV du projet de loi (art. 15 à 18) a pour objet de "favoriser la coopération intercommunale, en assouplissant certaines de ses règles". Votre commission souscrit tout à fait à cet objectif, persuadée qu'elle est que le volontariat et la souplesse des procédures sont les meilleurs gages de succès en matière de regroupement.

Les mesures proposées s'insèrent dans le cadre de l'action engagée pour redonner un nouveau souffle à la coopération, dans le prolongement des engagements pris en 1986 devant le Sénat par M. Bernard Bosson, alors Secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales (cf. JO Débats Sénat, 6 mai 1986, p. 649, et 4 août 1986, p. 3595).

Visant d'une part à alléger certaines règles relatives au fonctionnement des syndicats de communes, en ce qui concerne le retrait et la dissolution, d'autre part à préciser les conditions de répartition des ressources du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle entre les communes concernées par l'implantation d'un site nucléaire, le Titre IV doit en fait s'analyser comme une première étape.

En effet, un groupe de travail a été chargé par le Gouvernement d'engager une réflexion plus large sur la coopération intercommunale et sur les moyens de tous ordres à mettre en oeuvre pour la restructurer et la renforcer, en milieu rural notamment.

Présidé par notre collègue Bernard Barbier, et mis en place le 8 juillet 1987, ce groupe de travail devrait rendre ses conclusions à la fin du mois d'octobre 1987 sur les aspects de la coopération intercommunale dont ne traite pas le présent projet.

Avant de voir si l'approche retenue par le projet de loi ne peut pas être quelque peu élargie, qu'il soit permis de rappeler rapidement le régime actuel de sortie des syndicats de communes et de dissolution, ainsi que les tentatives faites au cours des dernières années par le Sénat pour alléger les conditions dans lesquelles une commune peut se retirer d'un syndicat ou d'un district.

I. Le cadre juridique actuel

1. Le retrait d'une commune membre

La procédure de droit commun, la seule qui existe actuellement, après l'abrogation de l'article 36 de la loi du 9 janvier 1986, est relativement lourde à mettre en oeuvre. Définie par l'article L 163-16 du code des communes, pour les syndicats intercommunaux, elle suppose le consentement du comité, qui fixe, en accord avec le conseil municipal intéressé, les conditions auxquelles s'opère le retrait.

Après notification de la délibération aux maires des autres communes du syndicat et consultation dans les 40 jours des conseils municipaux, la **décision de retrait est prise par le préfet**. Mais elle ne peut intervenir si un tiers ou plus des conseils municipaux s'oppose au retrait. Cette minorité de blocage rend en fait très difficile la sortie du syndicat.

2. La dissolution

Actuellement, plusieurs hypothèses de dissolution sont envisagées par les textes, mais les conditions sont toujours rigoureuses.

Hors le cas où le syndicat est **dissous de plein droit** à l'expiration de la durée déterminée par la décision institutive ou de l'opération en vue de laquelle il avait été institué, la dissolution suppose le consentement de tous les conseils municipaux intéressés.

En termes de procédure, si le syndicat est dissous sur la demande motivée de la majorité des conseils municipaux et après avis du bureau du conseil général, la dissolution est prononcée par **arrêté** du ou des commissaires de la République intéressés.

Mais en cas de **dissolution d'office**, celle-ci doit résulter d'un décret rendu sur avis conforme du conseil général et du Conseil d'Etat, et ne peut être fondée en principe que sur des motifs graves de nature à rendre impossible le maintien de l'association entre les communes ou à compromettre l'ordre public.

II. Les tentatives antérieures d'assouplissement

1. Le projet "Barre-Bonnet"

Le Sénat avait substantiellement enrichi le Titre V du projet de loi posant développement des responsabilités des collectivités locales, qui était consacré à la coopération intercommunale.

1° En matière de retrait (1)

À côté de la procédure de droit commun requérant le consentement du comité syndical ou du conseil de district, qui était néanmoins quelque peu remaniée concernant les conditions financières du retrait, deux procédures particulières avaient été prévues pour permettre plus facilement à une commune de se retirer **d'un syndicat ou d'un district.**

. **La première concernait les syndicats à vocation scolaire** auxquels une commune pouvait n'avoir plus aucun intérêt à participer, par suite de la modification de l'organisation scolaire. En ce cas, le retrait était possible avec seulement l'autorisation de l'autorité compétente.

. **La seconde visait une situation conflictuelle** pouvant résulter d'une modification dans la composition des équipes composant les organes élus des syndicats ou des districts existants. Une possibilité de retrait était ouverte à toute commune membre ayant demandé, dans les six mois à compter du renouvellement des conseils municipaux, une modification des statuts, concernant soit la représentation des communes au comité syndical ou au conseil de district, soit les compétences transférées au groupement, soit la contribution aux dépenses du syndicat ou du district, à défaut d'intervention de cette modification dans l'année suivant le renouvellement. C'était le préfet qui statuait sur la demande et qui en cas de décision positive fixait les conditions financières du retrait. La commune continuait à supporter le service de la dette proportionnellement à sa contribution aux dépenses du syndicat.

2° En matière de dissolution, le projet adopté par le Sénat (2) reprenait en les simplifiant les dispositions des articles L 163-16, L 163-18, L 164-9 et L 164-10 du code des communes. Il maintenait la dissolution d'office par décret. Dans les autres cas, élargie aux hypothèses de conflit après renouvellement, la dissolution était "constatée" par décision de l'autorité compétente. En outre, le sort des personnels du district en cas de dissolution était réglé en s'inspirant des dispositions régissant les communautés urbaines, par décret en Conseil d'Etat.

(1) Cf. JO Débats Sénat 1979 n° 80, p. 3535 à 3537

(2) Cf. JO Débats Sénat 1979, n° 81, p. 3577 à 3581

2. Les autres tentatives de révision

1° A l'initiative de votre rapporteur, l'article 45 de la loi du 7 janvier 1983 reconnaît aux communes qui estiment que le schéma directeur ou de secteur est de nature à compromettre l'un de leurs intérêts essentiels, le droit de se retirer de l'établissement public de coopération intercommunale chargé de l'élaboration de ces documents d'urbanisme.

. A la même époque, l'article 112 de la loi du 22 juillet 1983 a supprimé les dispositions du code des communes relatives au **plan de regroupement** des communes issues de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions.

. En revanche, la loi du 22 juillet 1977 (loi Foyer) qui permettait à une **commune-centre** de se retirer unilatéralement d'un groupement dans un délai de six mois après chaque renouvellement général des conseils municipaux, a été abrogée par l'article 62 de la loi PLM du 31 décembre 1982.

2° La mesure conjoncturelle introduite par la loi du 9 janvier 1986

Lors de la discussion de la première loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales (loi n° 86-29 du 9 janvier 1986), l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement de M. Menga tendant à permettre à une commune de sortir d'un syndicat intercommunal, en cas de désaccord avec une décision d'extension des attributions des compétences du syndicat.

Cet assouplissement est devenu l'article 36 de la loi, codifié à l'article L 163-17-2 du code des communes, mais il avait un caractère rétroactif et visait en fait à résoudre un cas particulier :

- le retrait était réservé aux syndicats ayant une durée d'existence supérieure à dix ans ;

- la commune désireuse de se retirer devait représenter plus de 5 % de la population totale du SIVOM ;

- la demande de la commune devait être présentée au plus tard six mois après la date de décision d'extension des compétences du syndicat prise contre son avis. Si dans le délai de six mois à compter de cette demande la décision d'extension n'avait pas été rapportée, le retrait de la commune constaté par le représentant de l'Etat intervenait de plein droit.

La commune devait continuer à financer "les annuités d'emprunt non échues afférentes aux équipements dont elle bénéficie", les modalités de financement étant fixées par convention puis ratifiées par le représentant de l'Etat.

Ces dispositions étaient également applicables aux **districts**.

3° La position de votre commission des Lois sur le "DDCL"

Lors de la première lecture du DDCL, le Sénat, suivant sa commission des Lois, s'était prononcé favorablement sur le principe de l'assouplissement, mais il avait supprimé son caractère rétroactif et donné au dispositif une portée plus générale.

D'une part, il avait supprimé le seuil de population de 5 % afin d'étendre à toutes les communes membres d'un syndicat la possibilité de se retirer du groupement en cas de désaccord avec une décision d'extension des compétences initiales, et, d'autre part, il avait précisé que la commune, après son retrait, continuerait de participer au financement des équipements **réalisés antérieurement** à celui-ci (et non pas aux seuls équipements "dont elle bénéficie", formulation particulièrement vague).

Mais le Sénat n'avait pas été suivi.

Il allait avoir l'occasion de réexaminer cette question, grâce au dépôt de la proposition de loi n° 326, présentée initialement par M. Jean Lecanuet, reprise après son élection à l'Assemblée nationale par MM. Charles Ferrant et Paul Caron, sénateurs de Seine Maritime, et tendant à l'abrogation de l'article 36 de la loi du 9 janvier 1986.

Après avoir examiné attentivement cette proposition de loi dont elle approuvait les motifs, la commission des Lois a néanmoins souhaité conserver l'assouplissement introduit par l'article L 163-17-2 nouveau, mais elle a supprimé le seuil démographique de 5 % et le caractère rétroactif du dispositif, qui donnait à celui-ci son caractère trop évidemment "sur mesure".

En outre, elle a revu les modalités de financement par la commune sortante de ses engagements antérieurs, précisant qu'elle continuerait à supporter la charge des équipements "engagés sur la base des attributions initiales" avant son retrait.

Elle a par ailleurs maintenu l'application aux districts.

Votre commission a accepté de modifier sa position, lors de la séance publique du 6 mai 1986, sur l'engagement de M. Bernard Bosson, Secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, de réexaminer dans son ensemble le régime du retrait des communes des syndicats intercommunaux. Cet objectif était au demeurant celui qu'elle poursuivait aussi.

Précisons que dans cette logique, l'article 36 de la loi du 9 janvier 1986 a été abrogé par l'article 8 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

III. Donner au projet de loi une portée élargie ?

1. Le contenu du projet de loi

1° Le Titre IV retient deux cas d'ouverture justifiant l'allègement des règles de retrait :

- celui de la **modification de réglementation** ou de la situation de la commune au regard de cette réglementation, par suite de laquelle une commune n'a plus aucun intérêt à demeurer membre du syndicat (on peut citer à titre d'exemple les syndicats à vocation scolaire ou les centres de secours contre l'incendie, dont une commune est exclue de facto par une décision à caractère réglementaire prise par une autorité extérieure) ;

- celui de la commune membre qui n'a pas obtenu satisfaction à sa demande de modification des statuts lorsqu'une disposition statutaire est de nature à compromettre **l'un de ses intérêts essentiels**.

Dans ces deux seules hypothèses, il est prévu que le **préfet peut autoriser** le retrait de la commune concernée, étant précisé que celle-ci continue à supporter le service de la dette, proportionnellement à sa contribution aux dépenses du syndicat pour tous les emprunts contractés par cet établissement pendant la période au cours de laquelle elle en était membre. A défaut d'accord, le préfet a un rôle d'arbitrage et fixe en particulier les conditions financières et patrimoniales du retrait.

2° Le projet de loi allège en outre le régime de la **dissolution d'office** qu'il n'est plus nécessaire de prononcer par décret mais par simple arrêté du préfet, après avis des conseils municipaux, dès lors que le syndicat n'exerce plus d'activité depuis plus de deux ans.

2. Un renforcement souhaitable du dispositif

Votre commission est convaincue comme les auteurs du projet de loi qu'il est nécessaire d'assouplir les règles de la coopération intercommunale pour rendre celle-ci plus attractive.

Certes, elle se félicite que les conditions de retrait des communes dont les intérêts essentiels sont en cause soient facilitées, ce qui rejoint sans totalement les recouper ses propres préoccupations. Mais elle doit constater d'une part que les solutions proposées sont très partielles, si on les rapproche notamment des dispositions adoptées par le Sénat en 1979, lors de l'examen du projet de loi portant développement des responsabilités locales en matière de retrait, d'autre part que le Titre IV

retient une approche partielle des problèmes de coopération intercommunale.

C'est pourquoi des mesures complémentaires lui semblent devoir être prises pour réellement permettre que des situations de blocage ne puissent plus paralyser le fonctionnement de la coopération, comme on le constate encore trop souvent. Il lui paraît important en particulier que les décisions d'extension des attributions des groupements fassent l'objet d'une réelle adhésion de leurs membres.

Dans le même esprit, les exemples de plus en plus nombreux de mise en oeuvre par les syndicats à vocation multiple ou les districts de compétences optionnelles auxquelles toutes les communes membres ne sont pas tenues d'adhérer lui paraît devoir être encouragés à terme. Jusqu'ici, ces pratiques d'adhésion partielle à un syndicat ou à un district n'ont été possibles que grâce à la compréhension et au bon vouloir des autorités préfectorales, dans la mesure où elles ne reposent sur aucune base légale expresse.

Le Sénat a déjà tenté à deux reprises, lors de la discussion du projet de loi "Développement des responsabilités des collectivités locales", puis de la loi du 2 mars 1982, de faire adopter des dispositions répondant à cet objet, mais cela ne put aboutir, puisque la loi "Droits et libertés" a renvoyé à des textes ultérieurs le statut de la coopération intercommunale.

C'est pourquoi elle souhaite marquer une attitude d'ouverture, qu'elle traduira dans l'immédiat par un amendement pérennisant la durée, initialement fixée à trois ans, des syndicats d'étude et de programmation chargés d'élaborer les schémas directeurs ou de secteurs.

Sur les autres aspects de la coopération intercommunale qui sont actuellement soumis aux réflexions du groupe de travail, il lui a paru opportun de surseoir à toute prise de position prématurée, l'examen d'un texte d'ensemble lui paraissant préférable.

CHAPITRE VI

LES RESSOURCES DES COMMUNES A VOCATION TOURISTIQUE : UNE ADAPTATION NECESSAIRE

Le nouveau régime des concours particuliers aux communes des groupements touristiques ou thermaux mis en place par la loi du 29 novembre 1985 réformant la dotation globale de fonctionnement, a conduit à de très grandes difficultés d'application.

Le passage de l'ancien au nouveau système s'est révélé techniquement inapplicable et les dispositions relatives à la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales n'ont pu être concrètement mises en oeuvre. C'est pourquoi le présent projet de loi, après concertation avec les représentants des élus des communes touristiques et la consultation du comité des finances locales, retient un nouveau dispositif essentiellement destiné à permettre le passage sans heurts de l'ancien système au nouveau.

I. Rappel de l'évolution du cadre juridique

Le concours particulier aux communes touristiques et thermales a été institué par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 créant la dotation globale de fonctionnement, mais le principe d'un versement de ce type remonte à 1966, avec les dotations exceptionnelles du fonds d'action locale. A partir de 1979, l'objectif a été de prendre en compte des charges exceptionnelles supportées par les communes touristiques en raison de l'accueil de populations saisonnières. Le décret n° 83-169 du 8 juillet 1983 a en outre prévu qu'il serait tenu compte dans le calcul des dotations, des charges résultant des équipements collectifs, touristiques ou thermaux.

La loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 a complété ce dispositif initial par un mécanisme nouveau : la création de la dotation particulière aux communes de moins de deux mille habitants connaissant une forte fréquentation touristique journalière.

Le principe a été posé du financement de ce nouveau concours particulier par prélèvement sur le montant des attributions revenant aux communes touristiques ou thermales, au titre de la dotation supplémentaire.

L'article 9 de la loi du 29 décembre 1983 précitée a prévu comme modalité de ce financement que le montant de l'attribution due à chaque collectivité bénéficiaire de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales percevant la taxe de séjour serait diminué du dixième du produit de la taxe de séjour effectivement perçu l'année précédente.

Or, il s'est avéré que le montant du prélèvement ainsi opéré était insuffisant pour financer la dotation particulière aux communes de moins de deux mille habitants connaissant une forte fréquentation touristique journalière.

C'est pourquoi l'article 3 de la loi n° 84-1284 du 31 décembre 1984 a fait appel pour compléter ce financement à un prélèvement sur le montant de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales revenant à celles de ces communes n'ayant pas institué la taxe de séjour. La dotation particulière (commune de moins de deux mille habitants) a ainsi pu être financée de la façon suivante en 1984 et 1985 :

	Montant de la dotation particulière (MF)	Prélèvement sur la dotation supplémentaire	
		Communes ayant institué la taxe de séjour (MF)	Communes n'ayant pas institué la taxe de séjour (MF)
1984	20	7,055	12,945
1985	20,8	11,949	8,851

Source : Ministère de l'Intérieur

. La loi du 29 novembre 1985 qui a réformé dans son ensemble la dotation globale de fonctionnement a également modifié le mode de calcul et de répartition de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales.

Elle a prévu que le montant des crédits affectés à cette dotation serait fixé chaque année par le comité des finances locales et ne pourrait être inférieur à 50 % ni supérieur à 60 % des sommes affectées aux concours particuliers.

Quatre critères de répartition ont été retenus, leur importance relative devant être fixée par décret en Conseil d'Etat :

1) Surcroît de charges supportées par ces communes par rapport aux communes appartenant au même groupe démographique ;

2) Capacité d'accueil existant et capacité en voie de création

3) Produit de la **taxe de séjour** perçu par ces communes.

4) Ecart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune.

Les difficultés essentielles ont résulté du mode de passage de l'ancien système au nouveau. En effet, l'article 16 de la loi du 29 novembre 1985 a prévu que la liste des communes touristiques ou thermales devrait être arrêtée chaque année dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, après avis du comité des finances locales, mais que les communes inscrites en 1985 sur la liste devraient y être maintenues pendant trois ans. Le problème de l'admission de nouvelles communes à la répartition de la dotation se trouvait donc posé.

Les articles 16 et 17 ont maintenu également la dotation particulière destinée aux communes de moins de deux mille habitants à importante fréquentation touristique journalière dont la liste doit également être arrêtée chaque année après avis du comité des finances locales, celui-ci devant fixer le montant des sommes à répartir au titre de cette dotation particulière.

La mise en oeuvre des nouveaux critères d'attribution de la dotation supplémentaire a fait l'objet de simulations informatiques du ministère de l'Intérieur. Il en est ressorti que quelle que soit la pondération de ces critères, le maintien de toutes les communes antérieurement bénéficiaires et l'arrivée de communes supplémentaires répondant aux nouveaux critères, auraient entraîné des mouvements financiers importants, en particulier au détriment des communes susceptibles d'être en tout état de cause maintenues.

C'est pourquoi, conformément à l'article 45 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986, il a été décidé à titre conservatoire de ne verser en 1986 la dotation supplémentaire qu'aux seules communes inscrites en 1985, les attributions étant uniformément majorées du taux de progression minimale de la garantie (+ 2,57 %). En 1987, ce système a été reconduit en fait, et chaque commune bénéficiaire a reçu une dotation calculée dans les mêmes conditions (+ 4,95 %).

Le tableau ci-après retrace l'évolution du montant de la dotation supplémentaire et de la dotation particulière, avec le nombre de leurs bénéficiaires respectifs, depuis la date d'institution de chacune d'elles.

	Montant de la dotation supplémentaire Taux de croissance (%)	Nombre de bénéficiai- res	Montant de la dotation particulière - 2 000 h à forte fréquentation journalière	Nombre de communes sélectionnées Nombre de communes bénéficiaires (1)
1979	400,000	1 126		
1980	511,05 + 27,76	1 139		
1981	584,61 14,39	1 150		
1982	676,409 + 15,70	1 150		
1983	759,26 + 12,25	1 194		
1984	780,38 + 2,78	1 214	20	1 016 667
1985	797,98 + 2,25	1 237	20,8	1 355 896
1986	818,49 + 2,57	1 237	22	1 683 1 072
1987	859,011 + 4,95		23,089	

(1) Les communes sélectionnées ne perçoivent la dotation particulière que si le montant de ce concours particulier est supérieur au montant de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales dans le cas où ces communes remplissent les conditions pour bénéficier de ces deux concours particuliers.

Il ressort clairement de ces chiffres un décalage entre la stagnation depuis deux ans du nombre des bénéficiaires de la dotation supplémentaire et la progression du nombre des communes attributaires de la dotation particulière, qui elle est sensible depuis 1984.

II. Le contenu du projet de loi

Le projet de loi a pour objet de permettre une application effective du nouveau régime défini par la loi du 29 novembre 1985 tout en évitant les phénomènes brutaux d'à-coups dans les recettes des communes touristiques qui auraient résulté d'une entrée en vigueur immédiate de ces dispositions, puisqu'aucun mécanisme d'étalement n'avait été prévu pour les communes sortantes.

Lors de son audition par la commission des Lois, le ministre délégué chargé des Collectivités locales a précisé que la réforme proposée consistant pour l'essentiel à instaurer un système de lissage sur cinq ans au profit des communes exclues du bénéfice de la dotation supplémentaire, avait recueilli l'accord de l'Association des communes touristiques. Il a précisé en outre que la réforme s'appuierait sur un texte réglementaire préparé parallèlement et devant, d'une part déterminer les capacités d'accueil des communes éligibles à la dotation supplémentaire, d'autre part préciser les pondérations affectant chacun des critères de répartition retenus par la loi.

Le projet valide rétrospectivement la procédure adoptée en 1987 et consistant comme en 1986 à ne répartir la dotation qu'entre les communes inscrites sur la liste en 1985.

Les nouvelles mesures devraient s'appliquer au 1er janvier 1988. Le Gouvernement a en outre fait connaître son intention de déposer au cours de la discussion parlementaire un amendement au projet de loi, réformant les modalités de recouvrement de la taxe de séjour qui, on le sait, constitue l'un des critères d'attribution de la dotation supplémentaire.

Votre Commission regrette certes de n'avoir pu examiner dans son ensemble le nouveau dispositif de financement des communes touristiques ou thermales, mais, sous la réserve que les dispositions relatives à la taxe de séjour constituent un élément cohérent avec l'article 19 du projet de loi, votre Commission ne peut qu'approuver la voie suivie puisqu'elle permet de sortir de la situation de blocage caractérisant les deux dernières années.

DEUXIEME PARTIE

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION : AMELIORER ENCORE LA DECENTRALISATION

Votre commission a souhaité enrichir le projet de loi de mesures susceptibles de remédier à un certain nombre de blocages, qui sont autant d'obstacles à une gestion rationnelle des administrations locales.

Certaines s'inscrivent dans le prolongement direct du projet de loi, d'autres auraient pu en constituer un volet supplémentaire. Il n'est certes pas dans les intentions de votre commission d'élargir démesurément le champ des aménagements que s'assigne d'apporter le projet qui nous est soumis. Elle s'est au contraire conformée à l'esprit qui l'inspire et a tenu à faire porter ses efforts sur l'assouplissement de mécanismes apparus trop rigides à l'usage.

Chapitre premier

LES MESURES D'ADAPTATION COMPLEMENTAIRES AU PROJET DE LOI

Deux séries de mesures constituent des adaptations ou des compléments à différents volets du projet de loi, à savoir celui relatif à la procédure budgétaire et celui relatif à la coopération intercommunale.

1. Les aménagements de la procédure budgétaire

En ce domaine, votre commission a relevé trois types de difficultés supplémentaires par rapport à celles auxquelles s'efforce de remédier le projet de loi.

Il s'agit tout d'abord de permettre aux collectivités locales de procéder à l'inscription dans leurs budgets de leurs **excédents reportables**. A l'heure actuelle, les excédents budgétaires doivent en règle générale faire l'objet d'une affectation précise, ce qui conduit à des artifices regrettables, lorsque l'emploi prévisible de l'excédent n'est pas

connu au moment de l'élaboration du budget. Du fait de l'obligation de voter les budgets en équilibre réel, en recettes et en dépenses, posée par l'article 8 de la loi du 2 mars 1982, il peut en résulter une impossibilité pratique d'inscrire l'excédent constaté au compte administratif, au budget primitif de l'exercice suivant. C'est à cette carence des textes que vise à remédier la disposition qui vous sera proposée.

Votre commission s'est attachée ensuite, en complément des ajustements de crédits que rend expressément possibles le projet de loi au cours de la journée complémentaire à officialiser pour les communes, la procédure des décisions modificatives afin que celles-ci puissent intervenir en cours d'exercice dans les mêmes conditions que pour les départements et pour les régions.

Enfin, elle a souhaité rétablir la possibilité que l'article L. 322-5 du code des communes ouvrait avant l'intervention de la loi du 2 mars 1982 aux communes de verser des subventions d'équipement ou des garanties de recettes aux **services publics industriels et commerciaux** concédés, dans les conditions prévues aux cahiers des charges "dûment approuvés".

La suppression de la tutelle a conduit le législateur à supprimer cette dernière formule, mais par la même occasion la disposition posant le principe de ces concours. Après un débat approfondi, votre commission a accepté de rétablir cette disposition mais en l'assortissant de garanties, afin d'éviter que les collectivités locales ne soient conduites malgré elles à financer systématiquement des services concédés déficitaires.

2. Assouplissement de la coopération intercommunale

Sans préjudice des dispositions qui pourront être adoptées, lorsque seront achevés les travaux du groupe de travail présidé par M. Barbier sur la coopération intercommunale, votre commission a été conduite à proposer, à titre conservatoire, une mesure de pérennisation des syndicats d'études et de programmation chargés d'élaborer les schémas directeurs et les schémas de secteur.

La mesure proposée a pour but d'éviter l'éclatement de ces organismes avant élaboration du schéma.

Chapitre II

L'ASSOUPPLISSEMENT DE LA GESTION DU PATRIMOINE FONCIER DES COLLECTIVITES LOCALES

Bien qu'aucune disposition du projet de loi n'aborde cette question, elle a paru à votre commission des Lois s'inscrire dans le droit fil des améliorations de la décentralisation qu'il tend à apporter.

En effet, le Président de la commission a été conduit à déposer une proposition de loi (n° 387 Sénat, 1986-1987) tendant à autoriser les collectivités territoriales et leurs groupements à conclure des baux de longue durée pour l'exécution de missions de service public, dans le souci de favoriser l'utilisation de leur patrimoine foncier dans un but d'intérêt général.

1. Le cadre juridique actuel

Il se trouve en effet qu'un arrêt récent du Conseil d'Etat (CE 6 mai 1985 Association Eurolat et Crédit foncier de France), revient à interdire aux autorités locales de conclure des baux emphytéotiques quand ils ont pour objet l'exécution d'une mission de service public. Ceci permet certes à la haute juridiction d'exercer un contrôle absolu sur le régime du contrat administratif. Mais, cela nuit à l'évidence à la rationalité de la gestion des réserves foncières constituées par les collectivités locales, puisque les moyens juridiques dont celles-ci disposaient jusqu'ici pour en assurer la mise en valeur, qui n'étaient déjà que fort mal adaptés aux impératifs de l'économie contemporaine viennent d'être encore restreints par cette jurisprudence.

Ainsi que le rappelle M. Jacques LARCHE dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi :

"Les collectivités locales ont dû en maintes occasions, céder les terrains qu'elles avaient précédemment acquis et le cas échéant aménagés, lorsqu'il était décidé de faire appel aux promoteurs privés, pour réaliser les opérations envisagées. En effet, l'aliénation est apparue à peu près comme la seule solution offerte par la législation en vigueur, dès lors que le recours à l'initiative et aux capitaux privés s'avérait nécessaire (mise à part la création de sociétés d'économie mixte qui suppose la participation financière de personnes publiques)".

L'arrêt "Eurolat" ne peut qu'aggraver ce phénomène, puisqu'il n'est désormais plus possible de consentir des baux de longue durée, juridiquement considérés comme des démembrements de la propriété,

pour affecter à des missions de service public les dépendances du domaine privé, qui deviennent par cette destination même des dépendances du domaine public, donc inaliénables.

Comme le souligne également l'auteur de la proposition de loi :

"On encourage ainsi une utilisation strictement privée, voire commerciale du domaine -dit privé-, mais dont la gestion ne doit pas moins rester guidée par un but d'intérêt général."

2. L'assouplissement proposé

La proposition de loi répond à un triple objectif :

- compléter la disposition législative figurant à l'article L. 52 du code du domaine de l'Etat relatif à l'inaliénabilité du domaine public, pour donner une base légale à la passation de baux de longue durée sur l'emprise du domaine public des collectivités locales quand ces baux ou les conventions qui leur sont connexes ont pour objet l'exécution d'une mission de service public :

- adapter à l'objectif poursuivi les articles L. 451-1 et suivants du code rural relatifs au bail emphytéotique, car ses principales caractéristiques sont tout à fait appropriés aux investissements engageant le long terme sur le domaine des collectivités publiques : bail de longue durée, droit de superficie au profit du preneur, transfert au preneur de la charge et des risques de l'exploitation de l'immeuble loué, possibilité d'hypothèques permettant l'appel à des créanciers extérieurs, etc...

Le bail emphytéotique doit pouvoir à nouveau être utilisé par les collectivités publiques pour la gestion de leur domaine privé dans un but d'intérêt général ou même pour l'exécution d'une mission de service public. Il y a donc lieu de compléter en ce sens les dispositions du code rural.

- faire également du bail à construction institué par la loi du 16 décembre 1964 et intégré aux articles L. 251-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, un instrument efficace de la gestion du patrimoine foncier des collectivités locales, car il constitue une application particulière du bail emphytéotique, avec une finalité économique plus marquée. A noter que, sauf convention contraire, le bailleur devient propriétaire des constructions en fin de bail et profite des améliorations.

Il a paru souhaitable à votre commission de reprendre ces orientations dans le projet de loi d'amélioration de la décentralisation, car comme la plupart des dispositions qu'il comporte, elles tendent à éviter les blocages et à favoriser une administration rationnelle et efficace des collectivités locales.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

Dispositions relatives à la dotation globale d'équipement

Article premier

Modalités de répartition de la seconde part de la dotation globale d'équipement des communes entre les deux parts

Cet article tend à répartir le montant des crédits affectés à chacune des deux parts de la dotation globale d'équipement des communes, en fonction de taux fixés a priori.

Après imputation de la quote-part destinée aux territoires d'outre-mer et à Mayotte, puis du préciput, destiné aux groupements, le montant des crédits restant sera réparti, pour les exercices 1988 et 1989, entre les deux parts :

- pour 60 % au profit de la première part
- et pour 40 % au profit de la seconde part.

Les proportions seront réexaminées à l'issue de chaque période d'exercice du droit d'option correspondant aux dates de renouvellement général des conseils municipaux, soit pour la première fois en 1989.

L'objet de cette mesure est donc de supprimer le mécanisme de répartition fondé sur des critères physiques et financiers, dits objectifs, mais dont on a mis en relief dans la première partie de ce rapport, le caractère défavorable aux petites communes ayant le plus besoin d'aides extérieures pour financer leurs équipements. L'inadéquation des critères actuels a en effet conduit en pratique à réduire la part relative des communes relevant de la seconde part, ramenée de 38 % en 1984 et 1985 à environ 34 % en 1986 et 1987. Par suite, le montant des

investissements de ces communes s'est fortement dégradé au cours des deux dernières années.

Les études conduites par le ministère de l'intérieur ont fait ressortir que cette dégradation n'était pas imputable à la sortie des 540 communes touristiques de moins de 2 000 habitants ayant opté pour la première part (soit 46 % des 1 163 communes de cette taille recevant la dotation touristique). On constate que l'abondement de la seconde part résultant de l'option des communes de 2 001 à 10 000 habitants (62,7 MF en 1987) compense largement le prélèvement consécutif à l'option des communes touristiques ou thermales en faveur de la première part (17,9 MF en 1987).

On doit noter en revanche que l'option des communes de 2 001 à 10 000 habitants en faveur de la seconde part (au nombre de 452 sur 3 276) leur a permis d'obtenir des subventions par opération plus que proportionnelles à leur apport, même si ce phénomène s'est estompé en 1987 : 78,8 MF de subventions reçues pour 58,3 MF de crédits rattachés à la seconde part du fait de leur option, en 1986, et 69,9 MF de subventions pour 62,7 MF de crédits apportés en 1987.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas niable que le dispositif proposé aura un effet positif sur le montant des crédits alloués aux communes faiblement peuplées.

Mais son impact risque de rester très mesuré s'il n'est pas accompagné d'une révision du mode de répartition de la seconde part de DGE communale, entre les départements.

Rappelons qu'aux termes des dispositions en vigueur, en effet, la répartition départementale s'opère dans les conditions ci-après :

Chaque enveloppe départementale de seconde part est constituée :

- pour les communes en fonction de critères dont les pondérations ont été fixées par l'article 11 du décret n° 85-1510 du 31 décembre 1985, sur la base de l'article 103-3 de la loi du 7 janvier 1983 modifiée, à savoir 40 % au titre de l'importance de la population des communes concernées, 30 % au titre de l'insuffisance du potentiel fiscal, 20 % en fonction du nombre de communes concernées, 10 % au titre de la voirie classée dans le domaine public communal, doublés en zone de montagne ;

- pour les groupements au prorata du montant des investissements réalisés la dernière année connue par l'ensemble des groupements de chaque département bénéficiaire de la seconde part.

Cette enveloppe est déléguée globalement au préfet sans distinction entre communes et groupements.

On peut se demander s'il ne conviendrait pas, dans l'esprit de la réforme proposée, de revoir par voie réglementaire la pondération de ces différents critères, en minorant en particulier l'importance du critère "population".

Il est clair, en outre, que le nouveau système est susceptible d'exercer une influence opportune sur les déficits reportés d'une année sur l'autre qui amputent d'autant le montant de la DGE mise en répartition. Ces déficits sont en effet essentiellement engendrés par l'absence de limitation du droit de tirage sur la première part des communes bénéficiant du taux de concours et devront s'imputer à partir de 1988 sur le seul montant de la première part (soit 185 MF au titre de l'exercice 1986).

Des études sont en cours pour apprécier l'incidence de la réforme sur le régime de la première part.

Il ressort des premiers résultats que la réforme ne devrait pas affecter l'évolution du taux de concours de plus de 0,10 % à 0,20 %, la progression prévue de la DGE pour 1988 étant de +3,4 %.

A noter qu'il n'est pas envisagé par cet article de remettre en cause le système d'attribution des concours de la deuxième part, par le préfet, avant la révision du régime des options en 1989.

Sous réserve de deux amendements de forme, votre commission vous propose d'adopter cet article.

Article 2

Modalités de répartition de la première part de la dotation globale d'équipement des départements

Cet article apporte deux modifications d'inégale ampleur au mode actuel de répartition de la première part de la dotation globale d'équipement, destinée aux investissements directs des départements. D'une part, il tend à réviser dans un sens plus restrictif les conditions d'attribution de la première partie de la majoration destinée aux départements défavorisés, pour en limiter le bénéfice à ceux qui le sont réellement, dans le souci de renforcer la solidarité à leur profit.

D'autre part, il prévoit d'abaisser le seuil d'écrêtement jusqu'à présent appliqué aux départements dont les attributions au titre de la première part excèdent de plus de 30 % le montant des crédits reçus au titre de ces mêmes concours l'année précédente (27 départements écrêtés contre 11 en 1987).

1. la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal

Rappelons, pour éclairer les enjeux que le montant de cette majoration a représenté au cours des dernières années 9,37 % des

crédits mis en répartition au titre de la première part, soit 105 MF en 1985, 69,708 MF en 1986 et 34,551 MF en 1987.

Désormais, les bénéficiaires de cette majoration seront ceux 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 d'inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements. Ce potentiel fiscal "superficiaire" devrait permettre de cerner de plus près la réalité économique des départements sous-peuplés et d'accroître sensiblement leurs attributions au titre de la majoration.

Alors que, par application des règles en vigueur consistant à verser la majoration aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements, 82 d'entre eux ont été éligibles à cette majoration en 1987, le nouveau mécanisme aurait un caractère plus sélectif. Ne pourraient désormais prétendre au bénéfice de la majoration que 25 départements réellement défavorisés (1)

Il y a lieu de s'assurer toutefois que la mise en jeu de la garantie -qui pour la plupart de ces départements conduit à l'heure actuelle à des attributions très supérieures à celles qui résulteraient du seul mécanisme de la majoration "potentiel fiscal"- ne revienne à rendre inopérante la revalorisation envisagée.

Votre commission vous demande donc d'adopter à cet article des amendements tendant à ce que l'effet du nouveau mécanisme ne soit pas annulé par le jeu de la garantie et qu'il ne soit pas non plus amoindri par application de l'écrêtement.

2. Le régime de l'écrêtement

L'article 2 prévoit en outre d'abaisser le seuil d'écrêtement au double du taux de progression du montant total de la dotation globale d'équipement des départements en **autorisations de programme** pour l'exercice considéré. S'agissant d'un calcul effectif à partir des crédits de paiement reçus par chaque département, votre commission s'est interrogée sur l'introduction de la notion d'autorisation de programme dans la détermination du seuil et elle ne lui a pas paru pertinente.

(1) Il s'agit des départements suivants : Alpes de Haute Provence, Hautes Alpes, Ariège, Aude, Aveyron, Cantal, Corrèze, Haute Corse, Corse du Sud, Creuse, Dordogne, Gers, Indre, Landes, Haute Loire, Lot, Lozère, Haute Marne, Meuse, Nièvre, Haute Savoie, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion.

Précisons que l'effet attendu de cette mesure à caractère péréquateur est de renforcer la solidarité entre les départements les plus favorisés et les autres pour la mise en répartition de crédits annuels plus importants. Ceci devrait permettre une revalorisation du taux de concours qui marque présentement une tendance à la baisse, du fait du creusement du "déficit" enregistré chaque année et imputé sur l'exercice de l'année $n + 2$.

A titre d'illustration, pour une progression des autorisations de programme de la DGE départementale de +5,5 % en 1986, le seuil d'écrêtement aurait été de 11 %. Le nombre des départements écrêtés aurait été de 27 (contre 11 avec le système actuel) et le montant total de l'écrêtement aurait atteint 58,763 MF au lieu de 32,592 MF.

Votre commission est perplexe devant cette mesure dont elle approuve certes le caractère redistributeur, mais dont elle craint qu'elle ne freine les investissements des départements les plus dynamiques. Il est d'ailleurs paradoxal que le projet de loi retienne comme justification du changement de mode de calcul de l'écrêtement "la diminution en francs courants de la progression de l'investissement public local", que les chiffres ne démontrent nullement par ailleurs.

On peut regretter que cette solution ait été préférée à un abondement de la DGE, pour compenser le jeu de la garantie par exemple, puisqu'il s'agit en réalité d'une dette de l'Etat correspondant au maintien du niveau des enveloppes versées avant globalisation.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous demande d'adopter à cet article, outre des amendements de pure forme, les modifications susmentionnées tendant à faire échapper les départements pauvres au jeu brutal de la garantie et de l'écrêtement et à substituer pour le calcul de ce dernier la notion de crédits de paiement à celle d'autorisations de programme.

Article 3

Modalités de répartition de la seconde part de la dotation globale d'équipement des départements

Cet article prévoit de répartir les crédits de la seconde part de la dotation globale d'équipement des départements de manière différente, en sorte que d'une part les opérations d'aménagement foncier - c'est-à-dire principalement de remembrement - bénéficient d'une enveloppe spécifique substantielle, d'autre part, la majoration potentiel fiscal soit réservée aux départements réellement défavorisés, par appel aux mêmes critères que pour la majoration première part.

. La fraction principale des crédits qui ne représenterait plus que 65 % au plus des crédits de la seconde part, serait répartie au prorata des subventions versées par chaque département, pour la réalisation des travaux d'équipement rural. Les dépenses directes des départements en matière d'aménagement foncier ne seraient donc plus financées dans ce cadre.

. Une seconde fraction égale à 25 % au plus des crédits de la seconde part serait répartie au prorata des dépenses d'aménagement foncier réalisées **au cours du dernier exercice connu**. Ce critère d'attribution a un caractère fortement incitatif, mais il joue a posteriori. Il prendra en compte les dépenses de remembrement et des autres opérations d'aménagement foncier effectuées au cours de l'antépénultième année, ce qui obligera le département à faire l'avance complète des fonds.

A noter toutefois que le passage de la notion de remembrement à celle d'aménagement foncier constitue un avantage pour les départements d'outre-mer, que les règles actuelles excluent du bénéfice de la majoration remembrement.

. Le solde des crédits de la seconde part aurait pour objet de 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.

S'agissant d'équipement rural, l'introduction d'un critère de superficie ne peut qu'être approuvé. D'après les dernières études réalisées, les départements pouvant prétendre à cette majoration seraient, comme pour la première part, au nombre de 25, au lieu de 82 en 1987.

Si votre commission approuve ce rééquilibrage en faveur des départements confrontés au problème du dépeuplement et fiscalement défavorisés, elle est extrêmement réservée sur le volet de la réforme tendant en fait à imposer aux départements des actions déterminées dans le domaine de l'aménagement rural. L'aménagement foncier se faisant sous le contrôle étroit de l'Etat, il y a là un détournement de compétences qui lui paraît significatif du refus de certaines administrations de l'Etat d'accepter toutes les conséquences de la décentralisation.

C'est pourquoi elle vous demande d'adopter le nouveau critère d'attribution de la majoration au titre du potentiel fiscal superficiaire, à hauteur de 10 % au moins de l'enveloppe, mais à supprimer l'affectation de la part de 25 % que le projet de loi réserve à l'aménagement foncier et au remembrement.

TITRE II

Dispositions relatives aux interventions économiques des collectivités locales

Article 4

Suppression des aides des communes aux entreprises en difficulté

Cet article tend à supprimer les interventions des communes dans le domaine de la protection des intérêts économiques et sociaux de la population, prévues par le paragraphe II de l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, en faveur des entreprises en difficulté.

Seules demeureront possibles les aides directes et indirectes que sont en mesure d'accorder les communes en milieu rural, pour assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population, lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente.

Si les statistiques mettent en évidence la faible importance du volume des aides aux entreprises en difficulté, par rapport aux autres catégories d'interventions économiques des collectivités locales, deux considérations paraissent néanmoins justifier la mesure proposée.

En premier lieu, les différentes formes d'aides apportées ensemble ou séparément aux entreprises proches de la faillite entraînent les communes dans une spirale coûteuse et le plus souvent inutile. La proximité de l'entreprise et les pressions locales axées sur le sauvetage des emplois -celui-ci étant hélas le plus souvent illusoire- ne leur permettent pas d'apprécier objectivement les chances réelles de redémarrage de l'entreprise.

En second lieu, d'autres formes d'aides non comptabilisées dans les aides aux entreprises en difficulté ne leur en sont pas moins destinées, à commencer par les garanties d'emprunt et les emprunts pour l'achat de bâtiments industriels, et continuent à peser sur les budgets locaux plusieurs années après la faillite de l'entreprise.

Le présent article maintient, en revanche, la possibilité d'intervention des départements et des régions en faveur des entreprises en difficulté et tire les conséquences des modifications apportées au niveau communal à l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 relative aux régions qui faisait référence pour celles-ci aux dispositions de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 applicable aux communes.

Votre commission vous propose de préserver la possibilité pour les communes de passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales lorsqu'elles seront appelées à apporter leur aide pour le maintien des services en milieu rural, les concours financiers qu'elles pourront obtenir du département de la région devant être encouragés.

Sous réserve d'une autre modification de forme, il vous propose d'adopter cet article.

Articles 5, 6 et 7

Renforcement des conditions d'octroi des garanties d'emprunt

Ces trois articles, rédigés dans les mêmes termes, tendent à donner une nouvelle rédaction aux articles 6 et 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 et à l'article 4-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, relatifs respectivement au régime des garanties d'emprunt et de cautionnement des communes, des départements et des régions.

Dans leur rédaction actuelle, ces articles comportent déjà une limitation aux possibilités de garantie des emprunts des collectivités locales, puisque le montant total des annuités d'emprunts garantis, majoré des annuités de la dette communale, ne doit pas excéder un pourcentage fixé par décret (en application des décrets du 5 juillet 1983, 70 % pour les communes, 60 % pour les départements et 40 % pour les régions).

Pour éviter que les appels en garantie, lorsqu'ils se produisent, ne fassent supporter à la collectivité l'intégralité de la charge, le projet de loi prévoit un double mécanisme de répartition du risque :

- pour un exercice déterminé, un débiteur ne pourra, à lui seul, bénéficier de la totalité des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées par la collectivité, la part maximum réservée à une seule opération devant être fixée par décret ;

- pour un même emprunt, seul un pourcentage fixé par décret pourra être garanti par une ou plusieurs collectivités locales.

Votre commission approuve cette forme de partage des risques, mais le rôle joué par le groupe de la Caisse des dépôts dans le développement des demandes quasi systématique de garanties des emprunts par les collectivités locales la conduit à s'interroger sur la portée réelle de cette disposition. Elle souhaiterait en particulier être assurée que le régime défini par les articles 5, 6 et 7 du projet de loi s'appliquera bien à tous les prêts consentis pour les opérations réalisées par l'intermédiaire des sociétés économie mixte, des SICOMI tout spécialement.

En vue d'une gestion prudente, ces articles tendent à encourager la constitution d'une provision spécifique dans les budgets locaux pour couvrir les garanties et cautions accordées, qui devra partiellement venir en déduction des annuités garanties ou cautionnées.

Est également affirmée la liberté pour les communes, les départements et les régions, d'accorder leur garantie ou leur caution soit sur la totalité des annuités, soit sur des annuités déterminées.

Il est à noter que le projet de loi ne revient pas sur le régime dérogatoire dont bénéficient les garanties d'emprunt et les cautionnements réservés au secteur du logement social. Les plafonnements ne leur seront donc pas applicables.

Dernier et important volet de la réforme proposée, le fonctionnement des fonds de garantie est clarifié et devrait permettre, par une mutualisation du risque, de ne pas engager les collectivités locales au-delà de leur apport.

Par dérogation aux dispositions subordonnant la participation des communes et des départements au capital de sociétés commerciales à une autorisation par décret en Conseil d'Etat (art. 5 III et 48 III de la loi du 2 mars 1982), ces collectivités, de même que les régions, pourront participer, sous forme de subventions, au capital des établissements de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé, à condition qu'une ou plusieurs sociétés commerciales participent aussi à ce capital. Un décret devra fixer le taux maximal de capital qui pourra être détenu par les collectivités territoriales.

Une convention passée entre l'établissement de crédit et la collectivité devra notamment préciser les conditions de restitution des subventions versées en cas de modification ou de cessation d'activité du fonds.

Sous réserve d'amendements tendant à clarifier les modalités de calcul du montant des garanties d'emprunt soumis à plafonnement, votre commission vous propose d'adopter ces articles.

TITRE III

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

Article 8

Engagement des dépenses d'investissement avant le vote du budget primitif

Cet article tend à compléter le premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, en vue de permettre aux communes d'engager des opérations nouvelles d'investissement avant le vote du budget primitif, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, hors remboursement de la dette.

La nouvelle faculté ainsi ouverte évitera aux collectivités locales de geler les crédits d'équipement, dans la période précédant la notification des informations nécessaires à l'élaboration du budget. La mesure se trouve automatiquement étendue aux départements et aux régions par le jeu des articles 51 et 83 de la loi du 2 mars 1982.

Sur autorisation de l'assemblée délibérante, l'ordonnateur pourra désormais engager, liquider et mandater les dépenses, par anticipation au vote du budget primitif, jusqu'à concurrence des montants qu'aura déterminés l'autorisation, par chapitre ou article. Cette procédure s'apparente donc à une sorte de "pré-budget" dans la limite duquel l'ordonnateur peut engager les dépenses d'investissement sans nouvelle délibération du conseil.

Votre commission se félicite de ce nouvel assouplissement apporté, en matière d'investissement, au régime des dépenses susceptibles d'intervenir avant le vote du budget primitif, que l'article 35 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 avait déjà sensiblement amélioré pour les dépenses de fonctionnement et le remboursement de la dette. La gestion locale au cours du premier trimestre devrait se trouver faciliter d'autant.

Elle vous demande donc d'adopter cet article sans modification.

Article 9

**Inscription au budget communal
d'un crédit pour dépenses imprévues**

Cet article tend à clarifier la procédure d'inscription au budget des crédits pour dépenses imprévues et modifie en conséquence les articles L 221-6 et L 221-7 du Code des communes.

En apparence plus restrictive que les dispositions antérieures qui avaient un caractère très général "le conseil municipal peut porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues", la nouvelle rédaction fixe un plafond au montant de ce crédit qui ne devra pas excéder 5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de chacune des sections.

Mais elle a l'avantage de lever toute ambiguïté sur les dépenses d'investissement qui pourront elles aussi bénéficier de cette procédure, au même titre que les dépenses de fonctionnement.

Toutefois, le crédit pour dépenses imprévues d'investissement ne pourra pas être financé par l'emprunt.

Enfin, du fait de l'importance relative qu'elle pourra revêtir (un vingtième de chaque section), cette sorte de provision pour risque n'est plus à rattacher à la seule notion de dépenses urgentes, mais est destinée à l'ensemble des dépenses de caractère imprévu.

Cette mesure de bonne administration, qui évitera bien des artifices et des blocages est tout à fait complémentaire de celle qu'il vous sera demandé d'adopter à l'article additionnel avant l'article 12, concernant les excédents reportables.

C'est pourquoi votre Commission vous propose d'adopter cet article, sous réserve de relever le plafond à 7,5 %..

Article 10

**Inscription au budget départemental d'un crédit
pour dépenses imprévues**

Cet article a pour objet d'étendre aux départements le nouveau régime d'inscription de crédit pour dépenses imprévues défini par l'article 9 pour les communes.

La modification proposée est insérée au deuxième alinéa de l'article 63 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, qui bien que substantiellement modifiée par la loi du 2 mars 1982, n'en continue pas moins de régir pour une large part le droit budgétaire des départements.

Mais il est procédé, selon la méthode de référence, par renvoi aux dispositions des articles L 221-6 et L 221-7 du Code des communes qui viennent d'être modifiées par l'article précédent.

Votre commission vous propose d'adopter conforme cet article.

Article 11

Inscription au budget régional d'un crédit pour dépenses imprévues

Cet article tend à insérer dans l'énumération donnée par le a) de l'article 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 modifiée, relative aux régions, des articles transposables de la loi départementale du 10 août 1871, mentionnés au deuxième alinéa de son article 63, qui renvoie lui-même, on l'a dit précédemment, aux articles L 221-6 et L 221-7 du Code des communes relatifs à l'inscription des crédits pour dépenses imprévues.

Par ces renvois successifs se trouve uniformisée la procédure en cause pour les budgets des communes, des départements et des régions, ce qui sur le fond donne satisfaction, encore que l'on puisse se demander si les mêmes taux sont aussi bien adaptés aux trois niveaux de collectivités territoriales.

Mais il y a lieu de s'interroger sur cette transposition de plus en plus systématique dans notre système juridique de ce qu'on pourrait appeler la technique des "poupes russes", pratique déjà largement utilisée dans les lois issues de la décentralisation, mais qui ne va pas sans quelques difficultés de lecture des textes.

Tout en souhaitant qu'elle se limite à la mise à jour des dispositions ayant déjà fait l'objet de cette méthodologie, ce qui est le cas ici, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article additionnel avant l'article 12

Imputation budgétaire d'un excédent reportable

L'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 dispose que les budgets doivent être votés en **équilibre réel** section par section, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère.

Cette disposition ne tranche pas clairement la question de savoir où doivent être inscrits les excédents constatés aux comptes administratifs précédents. Le refus de certains services préfectoraux d'admettre l'inscription sur la ligne "excédent de clôture" des sommes en cause lorsqu'elles n'ont pas d'emploi prévisible avant la fin de l'exercice a conduit votre rapporteur à interroger à plusieurs reprises le ministre de l'intérieur à ce sujet (cf ses questions écrites n° 13587 du 13 octobre 1983 ; n° 1615 du 15 mars 1984, rép. J.O S. du 24 mai 1984, p. 836 ; n° 20621 du 29 nov. 1984, rép. J.O S; du 9 mai 1985, p. 863 ; n° 25024 du 18 juillet 1985, rép. JO S. du 26 sept. 1985, p. 1814 ; n° 26475 du 24 oct. 1985, rép. JO S. du 19 décembre 1985, p. 2363).

Les réponses qui ont varié dans le temps, témoignent d'un louable effort dans la recherche d'une adaptation des dispositions nouvelles aux règles budgétaires antérieures et d'une grande ingéniosité dans les diverses possibilités d'emploi d'un excédent.

"Les excédents... peuvent être repris dans le budget primitif, éventuellement pour une valeur estimée... Cette opération permet alors de limiter l'augmentation de la pression fiscale (excédent de fonctionnement) ou de financer des opérations nouvelles d'équipement ou le service de la dette en capital (excédent d'investissement)..."

"Les collectivités locales peuvent également constituer des provisions par le biais des **comptes 68 et 15**, en vue d'opérations d'équipement dont la réalisation est programmée sur les exercices ultérieurs..." (rép. du 24 mai 1984).

"En section d'investissement, le **déficit** ou l'**excédent** est reporté respectivement en dépense ou en recette au **compte 060** "résultat d'investissement reporté"... suit une nouvelle énumération des emplois concevables d'un excédent. (rép. du 9 mai 1985).

"En section de fonctionnement, le **déficit** ou l'**excédent** est reporté respectivement en dépense ou en recette, au **compte 820** "résultat de fonctionnement reporté".

"Les collectivités... peuvent dans certaines conditions procéder à des placements budgétaires et à des placements de trésorerie." Autre hypothèse, "lorsque les fonds disponibles proviennent de libéralités, dons et legs non grevés de charge, de l'aliénation d'un élément du patrimoine, ou correspondant à un excédent définitif non susceptible

d'être employé à réduire la charge des administrés par l'allègement des impositions ou par amortissement de la dette, l'assemblée délibérante peut souverainement en prescrire l'emploi en valeurs d'Etat, en valeurs garanties par l'Etat, en titres émis par la CAECL ainsi qu'en bons du Trésor..." (Rép. du 19 déc. 1985).

Aucune de ces réponses n'apporte véritablement de solution au problème soumis qui était de pouvoir librement reporter les excédents d'un exercice à l'autre sans lui donner d'emploi immédiat, en vue de faire face le cas échéant à une dépense imprévue.

Les analyses proposées s'agissant de la procédure de redressement en l'absence d'équilibre réel, ne sont d'ailleurs pas exemptes d'ambiguïté : "en instituant cette procédure qui fait intervenir la chambre régionale des comptes, le législateur a essentiellement voulu régler le cas des budgets qui présentent des déficits (Rép. du 25 mai 1985). Ultérieurement, le report d'excédent au budget supplémentaire, sans affectation à une dépense déterminée, est présenté comme justifiant, par le "déséquilibre" qu'il comporte, que "le Commissaire de la République (soit) donc amené à saisir la chambre régionale des comptes en application de l'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982" (rép. du 26 sept. 1985).

Ces orientations divergentes démontrent que le législateur n'a effectivement pas prévu l'hypothèse d'un déséquilibre provenant d'un budget excédentaire. Si cette situation est rare, elle n'en existe pas moins. Fruit d'une bonne gestion puisque provenant d'excédents constatés aux comptes administratifs précédents, elle ne doit pas être rendue stérile pour la seule raison que la loi ne l'a pas envisagée. Le fait de dégager des excédents dans le but de parer ultérieurement à des dépenses imprévues - consécutives à une catastrophe naturelle par exemple - procède d'un louable souci qu'il convient de ne pas décourager. Ceci va d'ailleurs tout à fait dans le sens des articles 8, 9, 10 et 11 du projet de loi et permettra le cas échéant, la ligne budgétaire correspondante.

Pour ces motifs, votre commission vous demande de bien vouloir adopter cet article additionnel.

Articles 12 et 13

Ajustements de crédits au cours de la journée complémentaire

Ces articles visent à organiser la procédure des ajustements budgétaires que sont susceptibles d'opérer les collectivités territoriales, dans la période suivant immédiatement la fin de l'exercice.

L'article 12 tend à insérer un nouvel article 8-I dans la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, ayant pour objet de permettre aux communes d'opérer différents ajustements au cours de la "journée complémentaire" du mois de janvier, au titre de l'exercice précédent.

L'article 13 étend ces dispositions aux départements et aux régions, par insertion de l'article 8-I dans les dispositions de renvoi de l'article 51 de la loi du 2 mars 1982 relatif aux départements, celui-ci étant lui-même repris par l'article 83 pour les régions.

Les modifications que pourront apporter les assemblées délibérantes sont :

- l'ajustement des crédits destinés au règlement des **dépenses de fonctionnement** engagées avant le 31 décembre ;

- l'inscription des crédits nécessaires aux opérations d'ordre de chacune des deux sections ou de l'une à l'autre.

Il est prévu que les différents ajustements ainsi que les mandatement qui en découleront devront être achevés avant la fin de la journée complémentaire, soit le 31 janvier.

C'est du moins ce qui ressort du deuxième alinéa de l'article 8-I aux termes duquel les modifications budgétaires en cause doivent intervenir dix jours avant la fin de la période visée au premier alinéa, soit le 21 janvier suivant l'exercice, les délibérations correspondant à ces modifications devant parvenir au représentant de l'Etat au plus tard cinq jours après cette date. Ceci a pour but de laisser à l'exécutif local un délai pour les opérations de mandatement qui doivent être achevées lorsque prend fin la journée complémentaire.

Si l'on comprend le souci qui sous-tend ce calendrier, force est d'observer que la rédaction de l'article pose un problème de cohérence et risque d'entraîner des difficultés d'application pratique. On ne peut dire en même temps que le conseil municipal peut apporter les modifications budgétaires "dans le délai d'un mois suivant la fin de l'exercice budgétaire" et que les délibérations relatives à ces modifications "doivent intervenir au plus tard dix jours avant la fin de la période" ainsi définie.

De plus, il paraît difficile de computer les délais par rapport à la date de réception par le représentant de l'Etat des délibérations. Sans rouvrir les débats sur la loi "Droits et Libertés", on doit constater que la rédaction proposée revient sur une règle de bon sens, la seule date dont les autorités locales ont la maîtrise étant celle de la transmission au représentant de l'Etat et non de la réception par celui-ci.

La rédaction que vous proposera d'adopter votre commission à cet article dont elle approuve le principe, s'inspire de cette double préoccupation.

Mais elle souhaite aller au-delà, afin d'assouplir encore la procédure des ajustements budgétaires. Il arrive en effet que des communes soient en butte aux réticences, voire à l'opposition de

l'autorité préfectorale lorsqu'elles souhaitent apporter des modifications budgétaires dans les mois suivants le vote du budget supplémentaire. La situation peut ainsi se trouver gelée jusqu'au mois de janvier suivant. Votre commission souhaite donc, dans la logique de l'article 12, que la continuité de l'exercice budgétaire soit clairement affirmée et que des décisions modificatives puissent être prises aussi bien avant la fin de l'exercice qu'immédiatement après.

Sous réserve de ces modifications, votre commission vous demande d'adopter les articles 12 et 13.

Article additionnel après l'article 13

**Concours financiers des communes aux services publics
industriels et commerciaux**

Cet article tend à rétablir la possibilité qu'offrait jusqu'en 1982 l'article L. 322-5 du code des communes aux collectivités concédantes, d'apporter des participations financières aux services publics affermés ou concédés, sous forme de subventions d'équipement ou de garantie de recettes.

Dans sa rédaction antérieure à la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, le deuxième alinéa de l'article L. 322-5 précité disposait en effet :

"Il est interdit aux communes de prendre en charge, dans leur budget propre, au titre de ces services publics, les dépenses autres que celles qui résultent de traités ou cahiers des charges dûment approuvés."

Lors de la discussion de la loi "Droits et libertés" au Sénat, ce dernier membre de phrase a été supprimé sur amendement d'origine gouvernementale, dans le cadre des dispositions mettant en conformité le code des communes avec les principes de la décentralisation.

Mais, en même temps qu'il supprimait l'obligation de faire approuver par l'autorité de tutelle les conventions passées par les collectivités locales avec les services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés, le législateur, allant au-delà des nécessités immédiates, a supprimé toute possibilité quelle qu'elle soit d'autoriser une éventuelle participation financière de la commune concédante à l'équilibre du service, sans que le gouvernement de l'époque s'explique d'ailleurs clairement sur les intentions poursuivies.

Appliqué à la lettre dans sa rédaction issue de la loi du 2 mars 1982, l'article L. 322-5 du code des communes interdit désormais

toute participation communale à l'équilibre financier d'un service public à caractère industriel et commercial.

Cela s'est révélé en pratique problématique pour le fonctionnement de services publics industriels et commerciaux que les municipalités confient à des concessionnaires mais qui sont tout aussi indispensables qu'impossibles à équilibrer.

L'illustration la plus évidente est fournie par les parcs de stationnement souterrains dans les centres de villes, qui nécessitent en raison du tissu urbain, de la nature du sol, des réseaux antérieurs, etc, des coûts de construction élevés qui ne peuvent être couverts par les seuls revenus de l'ouvrage.

Alors qu'avant l'intervention de la loi de 1982, les communes avaient la possibilité d'apporter leur participation à l'équilibre budgétaire de ces équipements, en particulier lorsqu'ils étaient exploités sous forme de concession de service public, l'impossibilité de faire de même aujourd'hui place les concessionnaires dans une situation financière précaire et dissuade les candidats futurs pour la réalisation d'équipements de ce type.

Le présent article additionnel a donc pour objet de remédier à cet état de fait, en prenant soin pour éviter tout risque de dérapage lié à la suppression de l'approbation, de préciser que la participation financière de la collectivité concédante devra être autorisée par une délibération motivée du conseil municipal et qu'elle aura en outre à être justifiée par des charges spécifiques imposées aux cocontractants, dans deux hypothèses seulement : lorsque la collectivité sera conduite à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ou lorsque la réalisation des investissements exigés par le fonctionnement du service public ne pourra être financée sans augmentation excessive des tarifs. De plus, il est précisé que cette prise en charge financière ne pourra en aucun cas consister en la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

La rédaction proposée tend également à régulariser les conventions passées depuis 1982 ou en vigueur à cette date et comportant des clauses de ce type.

Article 14
**Contrôle financier des comptes
des collectivités locales**

Cet article tend à modifier la procédure de contrôle financier définie par l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, en ce qui concerne les communes de moins de 2 000 habitants, leurs

établissements publics ainsi que des groupements de commune dont la population totale n'excède pas ce seuil.

Pour les comptes en cause, l'article 14 prévoit de revenir à un système d'apurement administratif proche de celui qui était applicable avant la décentralisation aux collectivités et établissements dont les budgets ordinaires n'avaient pas excédé 22 millions de francs pour l'exercice 1976.

Les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances devraient à nouveau être chargés d'arrêter les comptes des communes et établissements publics concernés. Mais l'apurement s'exercerait sous le contrôle de la chambre régionale des comptes -et non plus comme avant 1982 de la Cour des Comptes- cette juridiction pouvant exercer un droit d'évocation et de réformation dans l'année suivant la décision définitive rendue par le comptable supérieur du Trésor.

Cette nouvelle procédure de contrôle qui devait s'appliquer pour la première fois aux comptes de la gestion de 1987, est complétée par une mesure permettant aux trésoriers payeurs généraux de faire appel à la chambre régionale des comptes pour le prononcé des amendes à infliger aux comptables en application de la loi n° 54-1306 du 31 décembre 1954.

Ne sont en revanche remises en cause ni les compétences des chambres régionales des comptes en matière d'observations sur la gestion sur toutes les collectivités ni leurs différentes attributions à l'égard des collectivités de grande taille.

Votre Commission a émis sur cet article les plus vives réserves, compte tenu de la position qu'elle avait arrêtée dans le rapport présenté en son nom par M. Guy Malé le 17 juin 1987 (n° 282, Sénat, 1986-1987), concernant les compétences, des chambres régionales des comptes. On renverra à la première partie de ce rapport pour un exposé plus détaillé des arguments qui lui paraissent militer en faveur d'une option différente de celle que retient l'article 14, dans sa rédaction initiale.

A l'issue de la concertation avec le Gouvernement, elle s'est efforcée de dégager une solution de conciliation répondant au double objectif de ne pas créer de discrimination flagrante à l'égard des petites collectivités et de plus strictement délimiter les compétences des chambres, quant à l'étendue de leur contrôle.

Elle a en conséquence et à titre de préalable écarté la rédaction initiale du projet de loi ; dans la mesure où il vise toutes les communes de moins de 2 000 habitants, afin de marquer son hostilité à un traitement totalement discriminatoire suivant la taille des communes.

Puis elle a adopté à l'unanimité et de façon prioritaire un amendement tendant à substituer dans le deuxième alinéa de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 la notion "d'emploi régulier" des crédits, fonds et valeurs à celle de "bon emploi".

Enfin et sous réserve du sort qui serait réservé à cette modification qu'elle considère comme essentielle, elle s'est ralliée dans un souci de dialogue à une rédaction de compromis concernant la procédure. Elle a par conséquent admis l'intervention des trésoriers payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances dans cette procédure, mais à condition qu'elle constitue une première étape, concernant les communes de moins de 2 000 habitants, **dont les budgets n'excèdent pas trois millions de francs**. La ligne de partage se fera donc en fonction d'un seuil financier.

Pour les comptes de ces collectivités ne posant pas de problème, elle a tenu à préciser que l'apurement administratif ne serait prononcé qu'à titre provisoire, sous réserve du droit d'évocation et de réformation de la chambre régionale des comptes, **dans un délai de six mois**. Pour les comptes susceptibles d'entraîner la mise en débet du comptable, le trésorier payeur général ou le receveur particulier des finances transmettrait la décision d'apurement assortie d'observations à la chambre régionale des comptes, qui seule pourrait prononcer la mise en débet du comptable. En outre, il est précisé qu'aucune observation ne pourrait être formulée par la chambre sans un entretien préalable avec l'ordonnateur, le caractère personnel et confidentiel des informations étant par ailleurs affirmé.

Elle a en outre décidé d'insérer dans le texte du projet de loi deux dispositions complémentaires inspirées des conclusions de M. Guy Malé et relatives l'une à la limitation du pouvoir de contrôle des chambres régionales des comptes sur les associations, sociétés et établissements bénéficiant de concours financiers des collectivités territoriales (avec l'institution d'un seuil de 10 000 F), l'autre à la non communicabilité au public des jugements, observations et actes d'instruction préparatoires des chambres régionales des comptes.

Telles sont les grandes orientations des amendements que votre Commission vous propose d'apporter à cet article.

TITRE IV

Dispositions relatives à la coopération intercommunale

Article additionnel avant l'article 15

Pérennisation des syndicats d'étude et de programmation chargés d'élaborer les schémas directeurs

L'article L 121-11 du code de l'urbanisme, dans la rédaction issue de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, a fixé à trois ans la durée d'existence des syndicats d'étude et de programmation qu'il institue et qui peuvent être chargés par les communes d'élaborer ou de modifier les schémas directeurs ou les schémas de secteur. La loi prévoit qu'au terme de ce délai, le syndicat est dissous de plein droit.

Or, il existe à l'heure actuelle environ 12 à 13 groupements de ce type qui ne sont pas parvenus au terme de leur mission, mais risquent d'être frappés incessamment par le butoir des trois ans.

Afin d'éviter la dissolution systématique suivie de reconstitution du groupement -qui peut compter plus de cinquante communes- votre commission des Lois vous propose de proroger ces syndicats jusqu'à l'adoption du document qu'ils sont chargés d'élaborer. Elle souhaite néanmoins que la prorogation se limite à deux années.

Article 15

Retrait unilatéral d'une commune d'un syndicat en cas de modification réglementaire

Cet article, qui propose d'insérer au code des communes un nouvel article L. 163-16-I, vise à permettre le retrait unilatéral d'une commune d'un syndicat intercommunal dont elle est membre dans le cas où une modification de la réglementation ou de sa situation par rapport à cette réglementation lui fait perdre tout intérêt à participer au syndicat.

Cette situation peut se produire dans un certain nombre d'hypothèses. Il peut s'agir par exemple de décisions à caractère

réglementaire prises par une autorité extérieure et affectant le fonctionnement de syndicats compétents en matière de transports urbains de voyageurs ou de transports scolaires par suite de changement des itinéraires, de syndicats à vocation scolaire après une modification de la carte scolaire ou de centres de secours contre l'incendie, à la suite d'une réorganisation au niveau départemental, par exemple.

Ces modifications peuvent avoir pour résultat d'exclure en pratique une commune membre du syndicat de son champ d'intervention.

Saisi de situations de ce type, le Conseil d'Etat a estimé que, sur la base des textes en vigueur, il ne pouvait être dérogé à la procédure normale de retrait et qu'en cas d'opposition du comité syndical ou du tiers des communes membres, la seule solution possible était la dissolution du syndicat prononcée par le préfet. La lourdeur d'une telle procédure s'est jusqu'ici révélée dissuasive pour mettre fin à des situations contraires au bon sens.

L'article 15 tend à permettre dans un tel cas le retrait unilatéral de la commune, à condition que l'autorisation lui en soit donnée par le préfet. On observera que la rédaction retenue donne une compétence discrétionnaire au préfet en la matière.

Les conditions financières de la sortie sont fixées par un texte qui laisse à la charge de la commune sortante sa part de remboursement des emprunts contractés au cours de la période où elle était membre du syndicat. A défaut d'accord, c'est le préfet qui fixe les conditions du retrait après avis du comité syndical et du conseil municipal de la commune intéressée.

Ce dispositif paraît présenter un risque, s'agissant de communes appelées à entrer dans le ressort géographique d'une autre structure intercommunale ayant le même objet. En effet, la commune sera alors exposée à financer deux fois le même service. Cela est particulièrement vrai en matière scolaire puisque l'origine du retrait sera un nouveau regroupement académique imposant à la commune de financer les nouveaux équipements dont elle relèvera ensuite.

Pour parer à de telles situations, votre commission vous demande d'adopter à cet article, outre un amendement rédactionnel, une nouvelle rédaction tendant à confier au représentant de l'Etat le soin de fixer l'ensemble des conditions du retrait, à défaut d'accord entre les communes.

Article 16

**Retrait unilatéral d'une commune dont
un "intérêt essentiel" est compromis**

Comme le précédent, cet article, qui propose d'insérer au code des communes un article L. 133-16-2 nouveau, vise l'hypothèse d'une commune souhaitant se retirer unilatéralement d'un syndicat mais dans le cas, cette fois, où une disposition statutaire se révèle préjudiciable à l'un de ses intérêts essentiels.

La démarche prévue se fait alors en deux temps :

- la commune demande au comité syndical de modifier la disposition statutaire qui lui porte préjudice ;

- ce n'est qu'en cas de refus du comité syndical que la commune peut demander au représentant de l'Etat d'autoriser son retrait.

S'il est fait suite à sa demande -le pouvoir du préfet est là encore discrétionnaire- elle continue à supporter le service de la dette proportionnellement à sa contribution antérieure aux dépenses du syndicat, le préfet fixant les autres conditions, en particulier financières et patrimoniales du retrait.

Votre rapporteur avait fait adopter une disposition comparable, lors de l'examen du projet qui devait aboutir à la loi du 7 janvier 1983, à l'article L.122-1-3 du code de l'urbanisme. Cet article permet à une commune de se retirer de l'établissement public de coopération chargé de l'élaboration d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur lorsqu'elle estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis par les dispositions desdits schémas.

En matière d'urbanisme, la notion d'intérêt essentiel peut être perçue clairement et l'atteinte qui peut lui être portée a pour fait générateur un élément qu'il est proposé d'introduire dans le document d'urbanisme en cause.

En revanche, l'article 16 vise un cas beaucoup plus général, sans que soit précisé à quel moment se produit le fait générateur de nature à compromettre l'un des intérêts essentiels de la commune.

Il semble qu'en fait on ait plus particulièrement entendu régler le problème d'une clé de répartition financière fondée sur des critères qui deviennent progressivement très défavorables à une commune membre, par exemple quand ce critère est la population et que la commune est en forte régression démographique.

Toutefois, le caractère flou de la rédaction actuelle laisse craindre que des appréciations très différenciées soient portées d'un syndicat à l'autre sur l'atteinte à l'intérêt essentiel. Tel est le sens de la précision que votre commission vous proposera d'apporter à cette rédaction.

Par ailleurs, il paraît souhaitable d'ajouter aux hypothèses de retrait retenues par le projet de loi, celle d'une extension d'attribution qui lèse également les intérêts essentiels d'une commune membre.

De plus, cette procédure serait réservée aux syndicats ayant plus de six ans, afin de ne pas déstabiliser les groupements dont le fonctionnement ne serait pas encore rodé.

Telles sont les orientations du texte que votre commission vous demande d'adopter à cet article.

Article 17

Dissolution d'office d'un syndicat de communes

Cet article tend à alléger la procédure de dissolution d'office prévue par l'article L 163-18 du code des communes pour les syndicats de communes qui n'exercent plus d'activité depuis deux ans au moins. Le préfet pourra alors prononcer cette dissolution par arrêté après consultation des conseils municipaux intéressés.

Aux termes des dispositions en vigueur, la dissolution d'office d'un syndicat ne peut être prononcée que par un décret rendu sur **l'avis conforme du conseil général et du Conseil d'Etat**. Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'elle ne peut être fondée en principe que sur des motifs graves de nature à rendre impossible le maintien de la coopération entre les communes ou à compromettre l'ordre public. S'agissant d'un syndicat qui a cessé de facto toute activité depuis plusieurs années (absence de réunion du comité syndical et de vote du budget), cette procédure se révèle trop lourde, peu justifiée et par conséquent inapplicable.

Néanmoins, le maintien du syndicat peut soulever des difficultés car il demeure juridiquement compétent pour exercer les attributions qui lui ont été dévolues et une commune membre est dans l'impossibilité d'exercer elle-même l'une ou l'autre des compétences transférées au syndicat (C.E. Ass. 16 octobre 1970 - commune de St Vallier).

Votre commission, qui approuve cet assouplissement, vous propose d'adopter conforme le présent article.

Article 18

**Modalités de répartition des ressources des
fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle**

Cet article tend à modifier les modalités de répartition du solde des ressources des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle entre les communes d'implantation des sites nucléaires et celle où sont situés les barrages réservoirs ou de retenue.

Rappelons qu'aux termes de l'article 1648 A II 2° du code général des impôts issu de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980, les bases de taxe professionnelle des établissements exceptionnels sont écartées au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Le produit de l'écartement est réparti entre, d'une part les communes défavorisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leur charge, d'autre part, les communes concernées situées à proximité de l'établissement et celles d'implantation de barrages-réservoirs ou retenues destinés à régulariser le débit des fleuves auprès desquels sont implantées les centrales nucléaires. Chacune de ces catégories de communes reçoit au moins 40 % des ressources du fonds, la répartition étant effectuée par le conseil général ou par une commission interdépartementale lorsque les "communes concernées" sont situées dans deux ou plusieurs départements.

Ces dispositions avaient été interprétées par l'administration comme n'ouvrant le bénéfice des attributions aux communes d'implantation de barrage, que lorsque ceux-ci présentent une liaison fonctionnelle avec la centrale, conformément aux précisions données par le rapporteur de la loi devant l'Assemblée nationale, M. Georges-André VOISIN.

Cependant, la rédaction de l'article 1648 A II 2° du CGI a donné lieu à ambiguïté et certains départements ont estimé qu'il suffisait que le barrage régularise le cours du fleuve en amont du lieu où est située la centrale nucléaire.

Cela a donné lieu à un litige entre les départements considérés et les départements d'implantation des centrales qui ont refusé de convoquer les commissions interdépartementale ad hoc.

Ces décisions ont été annulées par deux jugements du tribunal administratif d'Orléans (31 juillet 1986).

Pour mettre fin à ces litiges, le présent article tend à réserver une part stable dans la répartition à chacune des catégories de communes attributaires.

Il tend à limiter à 8 % du minimum de ressources affectées à la catégorie de "communes concernées" (soit 40 % des ressources restant à répartir après l'éventuel reversement prioritaire destiné à couvrir certaines annuités), la part revenant aux collectivités d'implantation des barrages ou retenues.

Ainsi, la répartition pourrait-elle se faire plus équitablement entre les communes concernées par la proximité du site nucléaire et celles plus éloignées qui subissent, le cas échéant, un préjudice en raison de l'implantation d'un barrage sur leur territoire.

Cette fraction de 8 % serait répartie par le conseil général du département où sont situées les communes d'implantation du barrage ou par la commission interdépartementale lorsque les communes sont situées sur le territoire de plusieurs départements.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article, sous le bénéfice d'un amendement de précision évitant le cumul des attributions.

TITRE V

Dispositions relatives au financement des collectivités locales à vocation touristique

Article 19

Régime de la dotation supplémentaire destinée aux communes touristiques ou thermales

Cet article a pour objet essentiel de compléter l'article L. 234-13 du code des communes relatif à la dotation supplémentaire destinée aux communes touristiques ou thermales et à leurs groupements.

Il effectue en outre le toilettage de l'article L. 234-14 du code des communes relatif à la dotation particulière aux communes à forte fréquentation touristique et journalière.

. S'agissant de la **dotation supplémentaire**, l'article 19 supprime tout d'abord l'alinéa 3 de l'article L. 234-13 aux termes duquel les communes inscrites en 1985 sur la liste y devaient y demeurer pendant une durée de trois ans.

Sans remettre en cause les critères d'attribution de la dotation le paragraphe IV de l'article 19 tend à cerner de manière plus précise celui relatif à la taxe de séjour, le produit pris en compte étant celui perçu

"sur le territoire de la commune", non plus "perçu par la commune". Cette modification est à mettre en relation avec la réforme des modalités de recouvrement de la taxe de séjour que le Gouvernement se propose de soumettre au Parlement par voie d'amendements lors de la discussion du présent projet de loi.

Mais l'élément essentiel du dispositif concerne le lissage des conditions de sortie de la liste des communes bénéficiaires et d'admission sur la liste.

Les communes entrantes ne bénéficieront à taux plein de la dotation supplémentaire qu'au terme d'une période de deux ans. En revanche, la "sortie" de la répartition sera étalée sur une période de cinq ans pour les communes et groupements qui ne remplissent plus les conditions d'admission.

L'article 19 prévoit à titre permanent que la dotation perçue par chaque commune ou groupement ne pourra ni être inférieure à 80 % de la dotation perçue l'année précédente, ni connaître un taux d'augmentation annuel supérieur au double du taux de progression des ressources affectées à ce concours particulier au titre de l'exercice considéré.

Le paragraphe VII de cet article tend, en outre, à reconduire expressément en 1987 la mesure de pérennisation déjà appliquée en 1986 aux communes qui étaient inscrites en 1985 sur la liste des bénéficiaires, en vertu de l'article 45 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986. Cette mesure législative avalise le mécanisme qui a été en fait appliqué cette année, chaque commune ou groupement ayant reçu une attribution égale à celle perçue en 1986, majorée du taux de progression de ce concours particulier, soit + 4,95 %.

En concordance avec une disposition existant déjà à l'article L. 234-14, il est précisé dans l'article L. 234-13 qu'une commune ne peut bénéficier simultanément de la dotation supplémentaire et de la dotation particulière, seule la plus élevée des deux devant lui être versée.

. S'agissant de la dotation particulière destinée aux communes de moins de 2 000 habitants connaissant une forte fréquentation touristique journalière, qui est régie par l'article L. 234-14 du code des communes, le paragraphe VIII de l'article 19 tend à une rectification d'erreur matérielle, en vue de réaffirmer l'impossibilité de cumuler les deux dotations touristiques qui répondent à des finalités très différentes.

Sous réserve de modifications de pure forme, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article qui devrait mettre un terme à une situation anormale dans laquelle la dotation supplémentaire était versée à certaines communes qui ne répondaient plus aux nouveaux critères législatifs alors que des communes susceptibles d'être éligibles ne pouvaient pas la percevoir.

TITRE ADDITIONNEL APRES LE TITRE V
Dispositions relatives à la conclusion de baux de longue
durée par les collectivités territoriales

Article additionnel après l'article 19
Conclusion de baux de longue durée
sur le domaine des collectivités territoriales
pour l'exécution de missions de service public

L'article L. 52 du code du domaine de l'Etat, applicable par extension aux collectivités locales pose le principe de l'inaliénabilité du domaine public. Cela a notamment pour conséquence d'interdire la conclusion de baux emphytéotiques et de baux de construction sur les dépendances du domaine public.

Cet article additionnel tend à ouvrir la possibilité aux collectivités territoriales et à leurs groupements de conclure de tels baux sur leurs dépendances domaniales, lorsque l'objet de ces baux ou des conventions passées en liaison avec eux est l'exécution d'une mission de service public.

Ceci devrait permettre de lever la difficulté essentielle suscitée par un récent arrêt du Conseil d'Etat "Association Eurolat et Crédit foncier de France" (CE 6 mai 1985). Aux termes de cette jurisprudence, les collectivités locales sont désormais dans l'impossibilité de conclure des baux emphytéotiques sur leur domaine privé en vue de l'exécution d'une mission de service public, car les dépendances en cause sont de ce seul fait incorporées au domaine public. Le juge opère en quelque sorte la délimitation d'un domaine public virtuel, ce qui a le redoutable inconvénient de détourner les collectivités locales d'une gestion de leur patrimoine foncier, à la fois efficace et axée sur l'intérêt général.

La souplesse qu'il vous est proposé d'apporter ici s'inscrit au demeurant dans la ligne de textes réglementaires déjà intervenus pour autoriser, en contradiction avec le principe d'inaliénabilité, et sans aucune base légale, la constitution de servitudes sur le domaine public dans un certain nombre d'opérations importantes d'urbanisme.

Articles additionnels après l'article 19

**Conclusion des baux emphytéotiques pour l'exécution
de missions de service public**

Ces deux articles additionnels tendent à compléter les articles du code rural relatifs aux baux emphytéotiques.

Le premier article additionnel a pour objet de compléter l'article L 451-2 du code rural par un alinéa visant spécifiquement les immeubles compris dans les dépendances du domaine privé et des collectivités locales ou de leurs groupements.

Il prévoit qu'ils pourront faire l'objet de baux emphytéotiques pour la réalisation d'intérêt général ou pour l'exécution d'une mission de service public, finalité que ne comporte nullement à l'heure actuelle la législation sur les baux emphytéotiques.

Il est nécessaire d'apporter cette précision pour éviter que par application de la jurisprudence nouvelle du Conseil d'Etat, la conclusion de baux emphytéotiques à des fins d'intérêt public ne fasse systématiquement entrer les dépendances domaniales en cause dans le domaine public

Le deuxième article additionnel a pour objet d'insérer au code rural un article L 451-14 nouveau qui tend à éviter également l'incorporation au domaine public des terrains appartenant aux collectivités locales et ayant fait l'objet d'un aménagement spécial après conclusion du bail emphytéotique dans le cadre de l'affectation dudit terrain au service public.

Articles additionnels après l'article 19

**Conclusions de baux à construction pour l'exécution de missions
de service public**

Compte tenu des similitudes entre le bail à construction défini par les articles L 251-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation et le bail emphytéotique régi par les articles L 451-1 et suivants du code rural, il importait de transposer les dispositions contenues dans les articles additionnels précédents à celles régissant le bail à construction qui peut s'analyser comme la forme moderne du bail emphytéotique, plus spécifiquement destiné sans doute aux zones urbaines.

Tel est l'objet de ces deux articles additionnels qui tendent à introduire des modifications symétriques de celles proposées ci-dessus à l'article L 251-1 du code de la construction et de l'habitation et à l'article L 251-10 nouveau dudit code.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.</p> <p>Art. 103-1. - Pour la fixation du montant des crédits de la dotation globale d'équipement affectés à chacune des deux parts mentionnées à l'article 103, un préciput est constitué au profit des groupements, après prélèvement de la dotation prévue au premier alinéa de l'article 104-1. La part de ce préciput dans la dotation globale d'équipement des communes est égale au rapport entre le montant, pour la dernière année connue, des investissements réalisés par les groupements et le montant total pour la même année des investissements réalisés par l'ensemble des communes et groupements.</p> <p>Le montant de ce préciput est réparti entre les deux parts de la dotation globale d'équipement proportionnellement au montant des investissements réalisés par les groupements susceptibles de bénéficier de la première ou de la seconde part de la dotation.</p> <p>Le montant des crédits restants est réparti entre les deux parts de la dotation globale d'équipement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour 50 % en fonction de la population; - pour 30 % en fonction du potentiel fiscal de chaque commune; 	<p style="text-align: center;">TITRE Ier</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives à la dotation globale d'équipement</p> <p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>Les troisième et quatrième alinéas de l'article 103-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 sont remplacés par l'alinéa suivant :</p> <p>"Le montant des crédits restants est réparti entre les deux parts de la dotation globale d'équipement pour 60 % au profit de la première part et pour 40 % au profit de la seconde part. Ces proportions sont révisées à l'issue de chaque période d'exercice du droit d'option prévue à l'article 103."</p>	<p style="text-align: center;">TITRE Ier</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives à la dotation globale d'équipement</p> <p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>Les troisième à huitième alinéas de l'article 103-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 <i>modifiée, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat</i> sont remplacés par l'alinéa suivant :</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

- pour 10 % en fonction de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, sa longueur étant doublée en zone de montagne;

- pour 10 % en fonction du nombre de logements construits au cours des trois dernières années connues.

Il est également tenu compte, pour cette répartition, des crédits correspondants, par application des critères physiques et financiers mentionnés au quatre alinéas précédents, aux communes ayant exercé l'option ouverte par le septième alinéa de l'article 103.

Le montant des crédits affectés à chacune des deux parts en application des dispositions des six alinéas précédents est ensuite augmenté des crédits correspondant aux groupements par application des dispositions du deuxième alinéa du présent article.

Art. 106 bis

La première part de la dotation globale d'équipement mentionnée à l'article précédent est répartie chaque année entre les départements, leurs groupements, les syndicats à caractère administratif associant des communes ou groupements de communes et un ou plusieurs départements ou régions, ainsi que les services départementaux d'incendie et de secours, après consultation du comité des finances locales, à raison de :

75% au plus, au prorata des dépenses réelles directes d'investissement de chaque département, groupement de départements ou syndicats à caractère administratif regroupant des communes ou groupements de communes et un ou plusieurs départements ou régions;

Dans le dernier alinéa de l'article 103-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, le mot "six" est supprimé.

Art. 2.

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 106 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 sont remplacés par les alinéas ci-après :

"Dans . .

... 1983 précitée, les mots "des six alinéas précédents" sont remplacés par les mots "de l'alinéa précédent".

Art. 2.

I.- Les quatrième et cinquième alinéas de l'article 106 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée sont remplacés par les alinéas ci-après :

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>20% au plus, au prorata de la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental; la longueur de la voirie située en zone de montagne est doublée. Lorsque les départements métropolitains assument la charge financière de la liaison maritime entre les îles comprises dans leur territoire et leur partie continentale, la distance séparant le littoral des ports insulaires, affectée d'un coefficient multiplicateur, est ajoutée à la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental. Ce coefficient est fixé par décret en Conseil d'Etat, après consultation du comité des finances locales.</p>		
<p>Le solde est destiné à majorer, en tant que de besoin, les attributions reçues au titre des deuxième et troisième alinéas ci-dessus des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements, ainsi que les attributions des groupements de départements et des syndicats associant des communes ou groupements de communes et des départements ou régions.</p>	<p>"Le solde est destiné à majorer les attributions reçues, en application du premier alinéa ci-dessus, par les 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, ainsi que les attributions des groupements de départements et des syndicats associant des communes ou groupements de communes et des départements ou régions</p>	<p>"Le solde. . <i>.. en application des premier, deuxième et troisième alinéas ci-dessus,..</i> <i>...ou régions.</i></p>
<p>Les sommes que les départements recevront, chaque année d'une part en application du présent article, d'autre part au titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1er janvier 1983, sur des crédits désormais inclus dans la dotation globale d'équipement des départements, ne pourront excéder de plus de 30% le montant des crédits reçus au titre de ces mêmes concours l'année précédente, l'excédent ainsi dégagé sert à financer la garantie instituée à l'article 14 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.</p>	<p>Les sommes que les départements recevront chaque année d'une part, en application des deux alinéas ci-dessus, d'autre part au titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1er janvier 1983, sur des crédits désormais inclus dans la dotation globale d'équipement des départements, ne pourront excéder le montant des crédits reçus au titre de ces mêmes concours l'année précédente, majoré du double du taux de progression du montant total de la dotation globale d'équipement des départements en autorisations de programme pour l'exercice considéré."</p>	<p>Les... <i>...des deuxième et troisième alinéas..</i> <i>...en crédits de paiement pour l'exercice considéré."</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Les attributions reçues chaque année par les départements, d'une part, au titre de la première part de la dotation globale d'équipement et, d'autre part, au titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1er janvier 1983 ne peuvent être inférieures au montant moyen, actualisé conformément aux dispositions de l'article 108 ci-dessous, des concours de l'Etat reçus au titre des crédits désormais inclus dans la première part de la dotation globale d'équipement au cours des exercices 1980, 1981 et 1982. Cette garantie est financée, en premier lieu, par l'excédent dégagé par l'application de l'alinéa précédent et, en tant que de besoin, par prélèvement sur les crédits affectés à la première part de la dotation globale d'équipement des départements. (Reprise de l'article 14 de la loi n°83-1186 du 29.12.1983 par l'article 37 de la loi n°85 97 du 25.1.1985)

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

- à raison de 80 % au plus, au prorata des dépenses de remembrement réalisées et des subventions versées par chaque département pour la réalisation de travaux d'équipement rural;

Art. 3.

L'article 106 ter de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 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 65 % au plus, au prorata des subventions versées par chaque département pour la réalisation de travaux d'équipement rural ;

II. Le dernier alinéa de l'article 106 bis de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 précitée est ainsi rédigé :

"Les attributions reçues chaque année par les départements, d'une part en application des dispositions des deuxième et troisième alinéas ci-dessus, d'autre part au titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1er janvier 1983, ne peuvent être inférieures au montant moyen, actualisé conformément aux dispositions de l'article 108, des concours de l'Etat reçus au titre des crédits désormais inclus dans la dotation globale d'équipement au cours des exercices 1980, 1981 et 1982. La garantie ainsi assurée est financée par prélèvement sur les crédits affectés à la première part de la dotation globale d'équipement des départements."

Art. 3.

Les...
1983 précitée est...
...suivantes:

"Art. 106 ter. ...

...locales à raison de:

"- 80 % au plus au prorata des dépenses de chaque département réalisées en matière d'aménagement foncier et des subventions qu'il verse aux différents maîtres d'ouvrage pour ...
...rural ;

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>- le solde pour majorer, en tant que de besoin, la dotation:</p> <p>a) de certains départements en fonction de l'importance des surfaces restant à remembrer;</p> <p>b) des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements</p>	<p>b) à raison de 25 % au plus, au prorata des dépenses d'aménagement foncier supportées au cours du dernier exercice connu.</p> <p>Le solde est affecté à la majoration de 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."</p>	<p>"- 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.</p> <p>"Le solde est destiné à majorer la dotation de certains départements en fonction des dépenses réelles d'aménagement foncier supportées au cours du dernier exercice connu."</p>
	<p>TITRE II</p> <p>Dispositions relatives aux interventions économiques des collectivités locales</p>	<p>TITRE II</p> <p>Dispositions relatives aux interventions économiques des collectivités locales</p>
<p>Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.</p>	<p>Art. 4.</p>	<p>Art. 4.</p>
<p>Art. 5. - L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense et l'emploi.</p> <p>Néanmoins, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan, la commune peut intervenir en matière économique et sociale dans les conditions prévues au présent article.</p> <p>I. - Lorsque son intervention a pour objet de favoriser le développement économique, la commune peut accorder des aides directes et indirectes dans les conditions prévues par la loi approuvant le Plan.</p>	<p>I - Le paragraphe II de l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>I.- Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>II. - Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population communale l'exige, la commune peut accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celles-ci. La commune peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier.</p> <p>Les mêmes règles s'appliquent lorsque l'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.</p> <p>.....</p>	<p>"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, la commune 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."</p>	<p>" II.-Alinéa sans modification</p> <p><i>"Pour compléter les aides visées à l'alinéa précédent, la commune peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier".</i></p>
<p>Art. 48. - L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi.</p> <p>Néanmoins, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan, le département peut intervenir en matière économique et sociale dans les conditions prévues au présent article.</p> <p>I. - Lorsque l'intervention du département a pour objet de favoriser le développement économique, il peut accorder des aides directes et indirectes dans les conditions prévues par la loi approuvant le Plan.</p> <p>II. - Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exige, le département peut accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celles-ci. Le département peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier.</p> <p>.....</p>	<p>II - La deuxième phrase du premier alinéa du paragraphe II de l'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est ainsi rédigée :</p> <p>"Le département peut passer des conventions avec d'autres départements ou régions concernés et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier."</p>	<p>II.- Alinéa sans modification</p> <p>II.- Alinéa sans modification</p> <p>"Leavec les régions ou avec d'autres départements concernés... ...financier."</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 modifiée portant création et organisation des régions.</p> <p>Art. 4. - I. - La région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par :</p> <p>.....</p> <p>6° Toute participation dans le domaine économique, dans les mêmes conditions et limites que celles prévues pour les communes de l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, sans préjudice des dispositions des 7° et 8° du présent article. Ces mesures doivent faire l'objet d'une consultation préalable des conseils municipaux et des conseils généraux concernés;</p> <p>.....</p>	<p>III - Dans le 6° du paragraphe I de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 les mots "dans les mêmes conditions et limites que celles prévues par les communes par l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982" sont remplacés par les mots "dans les mêmes conditions et limites que celles prévues pour les départements par l'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982".</p>	<p>III.- Sans modification</p>
<p>Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée précitée</p> <p>Art. 6. - I. - Une commune ne peut accorder à une personne de droit privé sa garantie à un emprunt ou son cautionnement que si le montant total des annuités d'emprunts déjà garantis ou cautionnés à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant net des annuités de la dette communale, n'excède pas un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal.</p>	<p>Art. 5.</p> <p>L'article 6 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>"Art 6.- I - Une commune ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées au I du présent article.</p>	<p>Art. 5</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>"Art. 6.- I - . . .</p> <p>...fixées au présent <i>paragraphe</i>.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
	<p>Le montant total des annuités d'emprunts déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti, et du montant des annuités de la dette communale, ne peut excéder un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal; le montant des provisions spécifiques constituées par la commune pour couvrir les garanties et cautions accordées, affecté d'un coefficient fixé par décret, vient en déduction des annuités d'emprunts garanties ou cautionnées.</p>	<p>Le montant...</p> <p>...coefficient <i>multiplicateur</i> fixé par décret, vient en déduction <i>du montant total défini au présent alinéa.</i></p>
	<p>Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigibles au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder un pourcentage fixé par décret.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>Aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par une commune porte, au choix de celle-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par une commune pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat.</p>	<p>Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par une commune pour les opérations de construction, d'acquisition, ou d'amélioration de logements réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par un département pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisées avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat.</p>	<p>Le montant total des annuités d'emprunts déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti, et du montant des annuités de la dette départementale ne peut excéder un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget départemental ; le montant des provisions spécifiques constituées par le département pour couvrir les garanties et cautions accordées, affecté d'un coefficient fixé par décret, vient en déduction des annuités d'emprunts garanties ou cautionnées.</p> <p>Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigibles au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent.</p> <p>La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder un pourcentage fixé par décret.</p> <p>Aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par un département porte, au choix de celui-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel.</p> <p>Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par un département pour les opérations de construction, d'acquisition, ou d'amélioration de logements réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat.</p>	<p>"Le montant ...</p> <p>... coefficient <i>multiplicateur</i> fixé par décret, vient en déduction du <i>montant total défini au présent alinéa.</i></p> <p>A linéa sans modification</p> <p>A linéa sans modification</p> <p>A linéa sans modification</p> <p>A linéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
	<p>II - Par dérogation aux dispositions du III de l'article 48 de la présente loi, un département, seul ou avec d'autres collectivités territoriales, peut participer au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des entreprises privées, et notamment à des entreprises nouvellement créées, dès lors qu'une ou plusieurs sociétés commerciales participent également au capital de cet établissement de crédit.</p> <p>Le département peut participer par versement de subventions à la constitution de fonds de garanties auprès de l'établissement mentionné à l'alinéa précédent. Le département passe avec l'établissement de crédit une convention déterminant notamment l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds de garantie ainsi que les conditions de restitution des subventions versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat détermine la proportion maximale de capital de l'établissement de crédit susceptible d'être détenue par les collectivités territoriales, ainsi que les modalités d'octroi des garanties et notamment la qualité garantie par l'établissement."</p>	<p>II .- Sans modification</p>
<p>Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 modifiée précitée</p> <p>Art. 4-1. - Une région ne peut accorder à une personne de droit privé sa garantie à un emprunt ou son cautionnement que si le montant total des annuités d'emprunts déjà garantis ou cautionnés à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant net des annuités de la dette régionale, n'excède pas un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget régional.</p>	<p>Art. 7.</p> <p>L'article 4 1 de la loi n° 72 619 du 5 juillet 1972 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>"Art. 4-1.- I - Une région ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées au I du présent article.</p>	<p>Art. 7.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>"Art. 4-1.- I - Un....</p> <p>...fixées au présent <i>paragraphe</i>.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
	<p>Le montant total des annuités d'emprunts déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti, et du montant des annuités de la dette régionale, ne peut excéder un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget régional ; le montant des provisions spécifiques constitué par la région pour couvrir les garanties et cautions accordés, affecté d'un coefficient fixé par décret, vient en déduction des annuités d'emprunts garanties ou cautionnées.</p>	<p>Le montant ...</p> <p>...coefficient <i>multiplicateur</i> fixé par décret, vient en déduction <i>du montant total défini au présent alinéa.</i></p>
	<p>Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigibles au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder un pourcentage fixé par décret</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>Aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par une région porte, au choix de celle-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par une région pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat.</p>	<p>Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par une région pour les opérations de construction, d'acquisition, ou d'amélioration de logements réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>II - Une région peut, seule ou avec d'autres collectivités territoriales, participer au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes privées, et notamment à des entreprises nouvellement créées, dès lors qu'une ou plusieurs sociétés commerciales participent également au capital de cet établissement de crédit.</p>	<p>II. Sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée précitée</p> <p>Art. 7 - Dans le cas où le budget de la commune n'a pas été adopté avant le 1er janvier de l'exercice auquel il s'applique, le maire est en droit, jusqu'à l'adoption de ce budget, de mettre en recouvrement les recettes, d'engager, de liquider et de mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente. Il est en droit de mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget.</p> <p>.....</p>	<p>La région peut participer par versement de subventions à la constitution de fonds de garantie auprès de l'établissement mentionné à l'alinéa précédent. La région passe avec l'établissement de crédit une convention déterminant notamment l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds de garantie ainsi que les conditions de restitution des subventions versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds.</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat détermine la proportion maximale de capital de l'établissement de crédit susceptible d'être détenue par les collectivités territoriales, ainsi que les modalités d'octroi des garanties et notamment la quotité garantie par l'établissement."</p> <p style="text-align: center;">TITRE III</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives à la procédure budgétaire et au contrôle financier des comptes des collectivités locales</p> <p style="text-align: center;">Art. 8.</p> <p>Le premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est complété comme suit :</p>	<p style="text-align: center;">TITRE III</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives à la procédure budgétaire et au contrôle financier des comptes des collectivités locales</p> <p style="text-align: center;">Art. 8.</p> <p style="text-align: center;">Sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Art. 51: cf infra art. 13 du projet de loi</p>	<p>"En outre, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 31 mars, en l'absence d'adoption du budget avant cette date, le maire peut, sur autorisation du conseil municipal, engager, liquider et mandater des dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, hors remboursement de la dette. Les crédits correspondants sont inscrits au budget lors de son adoption. L'autorisation mentionnée au présent alinéa précise le montant et l'affectation des crédits."</p>	
<p>Art. 83.- Les dispositions des articles 51, 52, 53 et 53-1 sont applicables aux actes budgétaires des régions.</p>		
<p>Code des communes.</p>	<p>Art. 9.</p>	<p>Art. 9.</p>
	<p>L'article L. 221 6 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Art. L. 221-6. - Le conseil municipal peut porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues.</p>	<p>"Art. L. 221-6.- Le conseil municipal peut porter au budget tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement un crédit pour dépenses imprévues. Pour chacune des deux sections du budget, ce crédit ne peut être supérieur à 5 % des crédits correspondants aux dépenses réelles prévisionnelles de la section.</p>	<p>"Art. L. 221-6.- ..</p>
		<p>...à 7,5 % des...</p>
		<p>...section.</p>
<p>La somme inscrite, pour ce crédit, ne peut être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettent pas d'y faire face.</p>	<p>Les dépenses inscrites à la section d'investissement en application de l'alinéa précédent ne peuvent être financées par l'emprunt."</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Art. L. 221 7. - Le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire.</p>		
<p>Dans la première session qui suit l'ordonnancement de chaque dépense, le maire rend compte au conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces demeurent annexées à la délibération.</p>		
<p>Ce crédit ne peut être employé que pour faire face à des dépenses urgentes en vue desquelles aucune dotation n'est inscrite au budget.</p>	<p>Au 3ème alinéa de l'article L. 221-7 du code des communes le mot "urgentes" est supprimé.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi du 10 août 1871 modifiée relative aux conseils généraux.</p> <p>Art. 63. - Les fonds libres de l'exercice antérieur et de l'exercice courant et provenant d'emprunts, de centimes ordinaires et extraordinaires recouverts ou à recouvrer dans le courant de l'exercice, ou de toute autre recette, seront cumulés, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le conseil général dans le budget supplémentaire de l'exercice courant, sous réserve toutefois du maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des restes à payer de l'exercice précédent.</p> <p>Le conseil général peut porter au budget un crédit pour dépenses imprévues.</p>	<p>Art. 10.</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 63 de la loi du 10 août 1871 est remplacé par les dispositions suivantes : "Les dispositions des articles L. 221 6 et L. 221 7 du code des communes s'appliquent aux départements".</p>	<p>Art. 10.</p> <p>Sans modification</p>
<p>Loi n° 72 619 du 5 juillet 1972 modifiée précitée</p> <p>Art. 11. - Sont applicables au conseil régional et au président du conseil régional :</p> <p>a) Les articles 19, 20, 29, 30, 31, 32, 36 bis et 54 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux;</p> <p>.....</p>	<p>Art. 11.</p> <p>Le a) de l'article 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>"a) Les articles 19, 20, 29, 30, 31, 32, 36 bis, 54, et le 2ème alinéa de l'article 63 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux ;"</p>	<p>Art. 11.</p> <p>Sans modification</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Loi n°82-213 du 2 mars 1982
modifiée précitée

Art. 8. - Le budget de la commune est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provision, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Lorsque le budget d'une commune n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue à l'article 2, le constate et propose à la commune, dans un délai de trente jours à compter de sa saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande au conseil municipal une nouvelle délibération.

La nouvelle délibération du conseil municipal, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes.

Si le conseil municipal n'a pas délibéré dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>A compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au terme de la procédure, le conseil municipal ne peut délibérer en matière budgétaire, sauf pour la délibération prévue au troisième alinéa du présent article et pour l'application de l'article 9.</p>		
<p>Lorsque le budget d'une commune a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département, le vote du conseil municipal sur le compte administratif prévu à l'article 9 intervient avant le vote du budget primitif afférent à l'exercice suivant. Lorsque le compte administratif adopté dans les conditions ci-dessus mentionnées fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget communal, ce déficit est reporté au budget primitif de l'exercice suivant. Lorsque l'une ou l'autre des obligations prévues par le présent alinéa n'est pas respectée, ce budget est transmis à la chambre régionale des comptes par le représentant de l'Etat dans le département.</p>		
<p>S'il est fait application de la procédure définie à l'alinéa ci-dessus, les dates fixées au deuxième alinéa de l'article 7 de la présente loi pour l'adoption du budget primitif sont reportées respectivement au 1er juin et au 15 juin. Dans ce cas, le délai limite de transmission du compte de gestion du comptable prévu à l'article 9 de la présente loi est ramené au 1er mai.</p>		<p><i>Art. additionnel avant l'art. 12</i></p> <p><i>L'article 8 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 précitée est complété par un alinea ainsi rédigé :</i></p>
		<p><i>"Est réputé en équilibre réel, au sens du présent article, un budget supplémentaire ou une décision modificative comportant à sa section de fonctionnement un excédent reportable correspondant à la différence entre les dépenses prévisibles jusqu'à la fin de l'exercice et les ressources certaines constatées, y compris l'excédent de clôture figurant au compte administratif de l'exercice précédent. L'excédent reportable figurant sur le budget supplémentaire ou le cas échéant sur la dernière décision modificative de l'année peut être repris comme ressource certaine à la section de fonctionnement du budget primitif de l'exercice suivant."</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
	<p style="text-align: center;">Art. 12.</p> <p>Il est ajouté à la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, un article 8-1 ainsi rédigé :</p> <p>"Art. 8-1.- Dans le délai d'un mois suivant la fin de l'exercice budgétaire, le conseil municipal peut apporter au budget les modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections du budget ou entre les deux sections.</p> <p>Les modifications budgétaires prévues au présent article doivent intervenir au plus tard dix jours avant la fin de la période mentionnée au premier alinéa. Les délibérations relatives à ces modifications doivent parvenir au représentant de l'Etat au plus tard cinq jours après le délai limite fixé pour leur adoption".</p>	<p style="text-align: center;">Art. 12.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>"Art. 8-1.- <i>"Sous réserve du respect des dispositions de l'article 8 ci-dessus, des modifications peuvent être apportées au budget de la commune par le conseil municipal, jusqu'au terme de l'exercice auquel elles s'appliquent.</i></p> <p>"Dans le délai de 21 jours suivant la fin de l'exercice budgétaire, le conseil municipal peut en outre apporter...</p> <p>...sections.</p> <p><i>"Les délibérations relatives aux modifications budgétaires prévues à l'alinéa précédent doivent être transmises au représentant de l'Etat au plus tard cinq jours après le délai limite fixe au premier alinéa pour leur adoption. Les mandatements découlant des modifications budgétaires ainsi décidées doivent être achevés au plus tard le 31 janvier suivant l'exercice auquel ils se rapportent."</i></p>
<p>Art. 51. Les dispositions des articles 7, 8 9-1, 9-2, 9 3 et 13 de la présente loi sont applicables au budget du département.</p> <p>.....</p> <p style="text-align: center;">Code des communes</p> <p>Art. L.322-5.- Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses .</p> <p>Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services publics.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 13.</p> <p>Le premier alinéa de l'article 51 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>"Les dispositions des articles 7, 8, 8 1, 9-1, 9-2, 9-3 et 13 de la présente loi sont applicables au budget du département".</p>	<p style="text-align: center;">Art. 13.</p> <p>Sans modification</p> <p>Article additionnel après l'article 13</p> <p><i>Le deuxième alinéa de l'article L. 322-5 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</i></p> <p><i>"Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre, des dépenses au titre de ces services publics, autres que celles résultant de traités ou cahiers des charges, et qui sont justifiées par l'une des raisons suivantes :</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 modifiée
précitée

Art. 14.

I - Le premier alinéa de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est complété par les dispositions suivantes :

"1) lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

"2) lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

"La clause prévoyant cette prise en charge fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée du conseil municipal. La délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune et le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

"Sont réputées légales les clauses des traités ou cahiers des charges conclus antérieurement à la date de promulgation de la présente loi, qui ont mis à la charge des communes des dépenses répondant aux conditions des deuxième à quatrième alinéas ci-dessus."

Art. 14.

I...
...du 2 mars 1982 précitée est remplacé par les alinéas suivants :

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 87. - La chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des établissements publics régionaux ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. La Cour des comptes statue en appel.

"Toutefois les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances procèdent, dans des conditions définies par décret, à l'apurement administratif des comptes des communes de moins de 2.000 habitants et de leurs établissements publics, ainsi que des groupements de communes dont la population totale n'excède pas 2.000 habitants. L'apurement s'exerce sous le contrôle de la chambre régionale des comptes qui peut exercer un droit d'évocation et de réformation. Le droit d'évocation ne peut toutefois s'exercer au-delà du délai d'un an à dater de la décision définitive rendue par le trésorier payeur général ou le receveur particulier des finances".

"Art. 87. - La chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. La Cour des comptes statue en appel.

" Les comptes des communes ou groupements de communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants et dont le total des dépenses figurant au dernier compte administratif est inférieur à trois millions de francs, ainsi que ceux de leurs établissements publics, font l'objet, sous réserve des alinéas ci-après, d'un apurement administratif par les trésoriers payeurs généraux ou les receveurs particuliers des finances.

"Les décisions d'apurement assorties le cas échéant de toute observation pouvant entraîner la mise en débet du comptable, sont transmises par le trésorier payeur général ou le receveur particulier des finances à la chambre régionale des comptes. La mise en débet du comptable ne peut être prononcée que par la chambre régionale des comptes.

"Pour les comptes soumis au régime de l'apurement administratif et qui ne font pas l'objet d'observations, sous réserve des recours éventuels et du droit d'évocation de la chambre régionale des comptes, les arrêtés des trésoriers payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances emportent décharge définitive du comptable.

"Le trésorier payeur général et le receveur particulier des finances adressent à la chambre régionale des comptes tous les arrêtés de décharge qu'ils ont pris. La chambre régionale des comptes peut exercer son droit d'évocation et de réformation sur les arrêtés visés au quatrième alinéa du présent article dans le délai de six mois à dater de leur notification au comptable".

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs. Elle dispose des mêmes pouvoirs que ceux attribués à la Cour des comptes par l'article 9 de la loi modifiée n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

Elle peut assurer la vérification des comptes et de la gestion des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou des organismes dépendant de ces collectivités territoriales ainsi que les établissements publics régionaux apportent un concours financier ou dans lesquels elles détiennent séparément ou ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Elle peut assurer la vérification des comptes et de la gestion des filiales des établissements, sociétés, groupements et organismes visés à l'alinéa ci-dessus, lorsque ces organismes détiennent lesdites filiales, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Au début du 2ème alinéa du même article le mot : "Elle" est remplacé par les mots : "La chambre régionale des comptes".

↗

II. Le deuxième alinéa de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

"Pour les collectivités territoriales et établissements publics locaux dont elle assure le jugement effectif des comptes du comptable en application des alinéas précédents, la chambre régionale des comptes vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. Elle dispose des mêmes pouvoirs que ceux attribués à la Cour des comptes par l'article 9 de la loi modifiée n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes".

III. Les troisième et quatrième alinéas de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée sont remplacés par les dispositions suivantes :

"Elle peut assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 10 000 francs ou dans lesquels elles détiennent séparément ou ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

"Elle peut assurer la vérification des comptes des filiales des établissements, sociétés, groupements et organismes visés à l'alinéa ci-dessus, lorsque ces organismes détiennent dans lesdites filiales, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion."

Texte en vigueur

Lorsque les établissements, sociétés, groupements et organismes visés au troisième alinéa du présent article ou leurs filiales visées à l'alinéa précédent relèvent du contrôle de plusieurs chambres régionales des comptes, la Cour des comptes demeure compétente pour assurer la vérification de leurs comptes et de leur gestion. Toutefois, cette vérification peut être confiée à l'une des des chambres régionales des comptes des régions concernées par arrêté du premier président de la Cour des comptes, pris après avis du procureur général près la Cour des comptes et des présidents des chambres régionales des comptes intéressées. Il en est de même pour la vérification des comptes et de la gestion des établissements, sociétés, groupements et organismes dans lesquels la majorité du capital ou des voix dans les organes délibérants est détenue par des collectivités territoriales ou des organismes qui en dépendent, dans des conditions telles qu'aucune des chambres régionales dont ces collectivités ou organismes relèvent n'est compétente.

Les organismes dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique et qui bénéficient d'un concours financier d'une collectivité territoriale ou d'un organisme relevant lui-même de sa compétence ou d'une région peuvent être soumis aux mêmes contrôles que ceux exercés par la Cour des comptes en application des dispositions de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 précitée.

Elle concourt au contrôle budgétaire des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des établissements publics régionaux dans les conditions définies aux articles 7, 8, 9, 11 et 13 du titre premier, 51 et 52 du titre II et 83 du titre III de la présente loi.

Elle peut présenter aux collectivités territoriales soumises à sa juridiction des observations sur leur gestion.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

IV. Dans le cinquième alinéa de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, le mot "troisième" est remplacé par le mot "septième".

Dans le sixième alinéa du même article, après les mots "concours financiers" sont insérés les mots "excédant les seuils mentionnés aux septième et huitième alinéas du présent article,"

Le dernier alinéa du même article est complété par les dispositions suivantes :

"Aucune observation ne peut être formulée sans un entretien préalable entre le magistrat rapporteur ou le président de la chambre et l'ordonnateur de la collectivité territoriale concernée. Lorsque des observations sont formulées, elles sont adressées sous pli personnel et confidentiel à l'autorité territoriale concernée".

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes</p> <p>Art. 2. - La chambre régionale des comptes statue en premier ressort, à titre provisoire ou définitif, sur les comptes des comptables publics des collectivités territoriales de son ressort et de leurs établissements publics.</p> <p>.....</p>	<p>II - Le premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>"Sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, la chambre régionale des comptes statue en premier ressort à titre provisoire ou définitif, sur les comptes des comptables publics des collectivités territoriales de son ressort ou de leurs établissements publics".</p>	<p>V.- Sans modification</p>
<p>Art. 3. - Les comptables sont tenus de produire leurs comptes devant la chambre régionale des comptes, dans les délais prescrits par les règlements.</p> <p>La chambre régionale des comptes peut condamner les comptables à l'amende pour retard dans la production de leurs comptes et dans les réponses aux injonctions formulées lors du jugement de ces comptes dans les conditions fixées, par la Cour des comptes, par la loi n° 54-1306 du 31 décembre 1954.</p> <p>Elle peut condamner les comptables de fait à l'amende en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public.</p>	<p>III - Il est ajouté à l'article 3 de la loi n° 82- 594 du 10 juillet 1982 le quatrième alinéa ci-après :</p> <p>"Lorsque les trésoriers payeurs généraux ou les receveurs particuliers des finances procèdent à l'apurement des comptes dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, les comptables des communes, des établissements publics communaux et des groupements de communes intéressés peuvent, sur la demande du trésorier payeur général ou du receveur particulier des finances, être condamnés par la chambres régionale des comptes à une amende dans les conditions fixées pour la Cour des Comptes par la loi n° 54-1306 du 31 décembre 1954. Le produit de ces amendes est attribué à la commune, au groupement de communes ou à l'établissement public local intéressé."</p>	<p>VI.- Sans modification</p> <p>VII. L'article 6 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 précitée est complété par les deux alinéas suivants :</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Art.6.- Les jugements, avis, propositions, rapports et observations de la chambre régionale des comptes sont délibérés par la chambre ou par une section comportant un nombre impair de magistrats.</p> <p>Code de l'urbanisme</p> <p>Art. L 121-11.- Le syndicat intercommunal d'études et de programmation est un établissement public qui, dans les cas visés au quatrième alinéa de l'article L. 122 1-1 , est chargé par des communes d'élaborer ou de modifier, dans un délai maximum de trois ans, un schéma directeur ou un schéma de secteur. A l'expiration du délai mentionné ci-dessus, le syndicat intercommunal d'études et de programmation est dissous.</p>	<p>IV - Les premiers comptes apurés par les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances en application du présent article sont ceux de la gestion de 1987.</p> <p>TITRE IV</p> <p>Dispositions relatives à la coopération intercommunale</p>	<p><i>"Les jugements, avis, propositions, rapports, observations ainsi que les travaux d'instruction de la chambre régionale des comptes sont couverts par le secret professionnel que les magistrats, ainsi que les experts qui les assistent, sont tenus de respecter en application de l'article 5 de la présente loi.</i></p> <p><i>"Les dispositions du titre premier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ne sont pas applicables aux actes et documents mentionnés au deuxième alinéa du présent article".</i></p> <p>VIII.- Sans modification</p> <p>TITRE IV</p> <p>Dispositions relatives à la coopération intercommunale</p> <p><i>Art. additionnel avant l'art.15</i></p> <p><i>L'article L. 121-11 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :</i></p> <p><i>"Art. L. 121-11.- Le syndicat intercommunal d'études et de programmation est un établissement public qui, dans les cas visés au quatrième alinéa de l'article L. 122-1-1, est chargé par des communes, d'élaborer ou de modifier un schéma directeur ou un schéma de secteur. Lorsque le syndicat intercommunal d'études et de programmation est parvenu au terme de sa mission, et au plus tard cinq ans à compter de sa création, il est dissous de plein droit.</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

"Pour les syndicats existant à la date d'entrée en vigueur de la loi n° du , qui n'auraient pas achevé leur mission au terme du délai maximum de trois ans initialement fixé pour l'exécution de celle-ci, ce délai est prorogé jusqu'à l'adoption du document qu'ils sont chargés d'élaborer, à moins que plus d'un tiers des conseils municipaux ne s'oppose à la prorogation. La durée de cette prorogation ne peut en tout état de cause être supérieure à deux ans."

Art. 15.

Art. 15.

Il est ajouté au code des communes, l'article L. 163-16-1 ci-après :

Alinéa sans modification

Code des communes

"Art. L. 163-16-1.- Par dérogation aux dispositions de l'article L. 163-16, une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer du syndicat si, par suite d'une modification de la réglementation ou de la situation de la commune au regard de cette réglementation cette commune n'a plus aucun intérêt à participer au syndicat.

"Art. L. 163-16-1.- ...

Art. L. 163-16 - Une commune peut se retirer du syndicat avec le consentement du comité. Celui-ci fixe, en accord avec le conseil municipal intéressé, les conditions auxquelles s'opère le retrait.

La délibération du comité est notifiée aux maires de chacune des communes syndiquées.

Les conseils municipaux sont consultés dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article précédent.

La décision de retrait est prise par l'autorité qualifiée.

Elle ne peut, toutefois, intervenir si plus d'un tiers des conseils municipaux s'oppose au retrait.

... réglementation, la participation de cette commune au syndicat est devenue sans objet.

Alinéa supprimé

La commune qui est admise à se retirer du syndicat continue à supporter proportionnellement à sa contribution aux dépenses du syndicat, le service de la dette pour tous les emprunts contractés par cet établissement pendant la période au cours de laquelle elle en était membre.

Le représentant de l'Etat dans le département fixe, à défaut d'accord, les autres conditions, en particulier financières et patrimoniales, du retrait, après avis du comité syndical et du conseil municipal de la commune intéressée".

"A défaut d'accord entre les communes, le représentant de l'Etat dans le département fixe les conditions du retrait, en particulier en matière financière et patrimoniale, après avis du comité syndical et du conseil municipal de la commune intéressée."

Art. 16.

Art. 16.

Il est ajouté au code des communes l'article L. 163-16-2 ci-après :

Alinéa sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
	<p>"Art. L. 163-16-2.- Lorsque le comité syndical rejette une demande d'une commune membre du syndicat tendant à la modification d'une disposition statutaire de nature à compromettre un de ses intérêts essentiels, la commune peut demander au représentant de l'Etat d'autoriser son retrait, dans les conditions prévues au présent alinéa. La commune qui est admise à se retirer du syndicat continue à supporter, proportionnellement à sa contribution aux dépenses du syndicat, le service de la dette pour tous les emprunts contractés par cet établissement pendant la période au cours de laquelle elle en était membre. Le représentant de l'Etat fixe les autres conditions, en particulier financières et patrimoniales du retrait.</p>	<p>"Art. L. 163-16-2.- <i>"Lorsqu'une commune estime que les dispositions statutaires relatives à la représentation des communes au comité syndical ou aux compétences exercées par le syndicat ou à la contribution des communes aux dépenses du syndicat sont de nature à compromettre un de ses intérêts essentiels, elle peut demander au comité syndical de modifier les dispositions statutaires en cause.</i></p> <p><i>"Lorsqu'une modification des dispositions statutaires relatives à la représentation des communes au comité syndical ou aux compétences exercées par le syndicat ou à la contribution des communes aux dépenses du syndicat est de nature à compromettre l'un des intérêts essentiels d'une commune membre du syndicat, celle-ci peut demander son retrait</i></p> <p><i>"Le comité syndical statue sur les demandes visées au premier et au deuxième alinéas du présent article dans un délai de six mois à compter de la demande. A défaut de réponse favorable dans ce délai, la commune peut demander au représentant de l'Etat d'autoriser son retrait.</i></p> <p>La commune qui est admise à se retirer du syndicat continue à supporter, proportionnellement à sa contribution aux dépenses du syndicat, le service de la dette pour tous les emprunts contractés par cet établissement pendant la période au cours de laquelle elle en était membre. Le représentant de l'Etat fixe les autres conditions, en particulier financières et patrimoniales du retrait.</p> <p><i>"Les dispositions du présent article ne sont applicables qu'aux communes adhérant depuis six ans au moins au syndicat concerné."</i></p>
<p>Art. L. 163-18. - Le syndicat est formé, soit sans fixation de terme, soit pour une durée déterminée par décision institutive :</p> <p>Il est dissous :</p> <p>a) Soit de plein droit à l'expiration de cette durée ou à l'achèvement de l'opération qu'il avait pour objet de conduire ou à la date du transfert à un district des services en vue desquels il avait été institué;</p>	<p>Art. 17.</p> <p>Il est ajouté à l'article L. 163 18 du code des communes un quatrième alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 17.</p> <p>Sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>b) Soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés.</p> <p>Il peut être dissous, soit sur la demande motivée de la majorité de ces conseils municipaux et l'avis du bureau du conseil général, soit d'office par un décret rendu sur l'avis conforme du conseil général et du Conseil d'Etat.</p> <p>La répartition des personnels concernés entre les communes membres est soumise, pour avis, aux commissions administratives paritaires compétentes. Elle ne peut donner lieu à un dégagement des cadres. Les personnels concernés sont nommés dans un emploi de même niveau et en tenant compte de leurs droits acquis. Les communes attributaires supportent les charges financières correspondantes.</p> <p>Le décret de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles le syndicat est liquidé.</p>	<p>L</p> <p>"Le syndicat qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissous par arrêté du représentant de l'Etat dans le département après avis des conseils municipaux".</p>	
<p>Code général des impôts</p>	<p>Art. 18.</p>	<p>Art. 18.</p>
<p>Art. 1648 A. - I Lorsque dans une commune les bases d'imposition d'un établissement, divisées par le nombre d'habitants, excèdent deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatée au niveau national, il est perçu directement, au profit d'un fonds départemental de la taxe professionnelle, un prélèvement égal au produit du montant des bases excédentaires par le taux en vigueur dans la commune.</p> <p>.....</p>	<p>Le 2° du II de l'article 1648 A du code général des impôts est complété comme suit .</p>	<p>Le II de l'article 1648 A du code général des impôts est complété <i>in fine</i> par deux alinéas ainsi rédigés :</p>
<p>II - Les ressources du fonds sont réparties par le conseil général si les collectivités concernées sont situées dans les limites d'un même département, ou par une commission inter-départementale réunie à l'initiative de l'un des conseils si les communes concernées sont situées dans deux ou plusieurs départements. Chaque conseil général désigne sept membres pour siéger à cette commission.</p>		

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

La liste des communes concernées est arrêtée par le conseil général du département où est implantée l'établissement dont les bases sont écrêtées ou par la commission interdépartementale lorsque plusieurs départements sont concernés.

Sur ce fonds, le conseil général prélève, par priorité, au profit des communes ou syndicats de communes bénéficiaires de ces ressources et à concurrence du montant de l'écrêtement, les sommes qui leur sont nécessaires pour permettre le remboursement des annuités d'emprunts contractés par eux avant le 1er juillet 1975.

Le solde est réparti :

1° D'une part entre les communes, les groupements de communes et les agglomérations nouvelles, défavorisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leurs charges;

2° D'autre part :

a. Entre les communes qui sont situées à proximité de l'établissement lorsqu'elles ou leurs groupements subissent de ce fait un préjudice ou une charge quelconque et en particulier lorsqu'une partie des salariés de cet établissement y réside, le nombre de ceux-ci étant un élément déterminant de la répartition;

b. Entre les communes d'implantation des barrages réservoirs et barrages retenues destinés à régulariser le débit des fleuves auprès desquels sont situés les établissements mentionnés au III qui produisent de l'énergie en traitant des combustibles nucléaires.

Chacune des catégories définies aux 1° et 2° recevra au minimum 40 % des ressources de ce fonds.

.....

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Code des communes</p> <p>Art. L. 234-13. - Les communes touristiques ou thermales et leurs groupements reçoivent une dotation supplémentaire destinée à tenir compte des charges exceptionnelles qui résultent, pour elles, de l'accueil saisonnier de la population non résidente à titre principal.</p> <p>La liste des communes touristiques ou thermales est arrêtée, chaque année, après avis du comité des finances locales, en tenant compte de l'importance de leur capacité d'accueil existante et en voie de création, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.</p> <p>Les communes inscrites en 1985 sur la liste des communes touristiques ou thermales continuent à être inscrites sur la liste mentionnée à l'alinéa ci-dessus, pendant une durée de trois ans.</p>	<p>"Les communes mentionnées au b) ci-dessus bénéficient d'une fraction égale à 8 % du minimum des ressources réservées à la catégorie définie au 2°. Cette fraction est répartie par le conseil général du département où sont situées les communes d'implantation du barrage ou par une commission interdépartementale lorsque les communes sont situées sur le territoire de plusieurs départements".</p> <p style="text-align: center;">TITRE V</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives au financement des collectivités locales à vocation touristique</p> <p style="text-align: center;">Art. 19.</p> <p>I - Le chiffre "I" est inséré au début du premier alinéa de l'article L. 234-13 du code des communes et le chiffre "II" est inséré au début du sixième alinéa du même article.</p> <p>II - Dans le premier alinéa de l'article L. 234-13 du code des communes les mots "les communes touristiques ou thermales et leurs groupements" sont remplacés par les mots "les communes et les groupements de communes touristiques et thermaux".</p> <p>III - Le troisième alinéa de l'article L. 234-13 du code des communes est supprimé.</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p><i>"Une commune d'implantation de barrage réservoir ou de barrage retenue ne peut bénéficier d'attribution, pour un même fonds départemental, qu'au titre de l'une ou l'autre des catégories définies au a) et au b) du 2° ci-dessus."</i></p> <p style="text-align: center;">TITRE V</p> <p style="text-align: center;">Dispositions relatives au financement des collectivités locales à vocation touristique</p> <p style="text-align: center;">Art 19.</p> <p>I.- ...</p> <p style="text-align: center;">...début du dixième alinéa du même article.</p> <p>II.- Sans modification</p> <p>III.- Sans modification</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Le montant des crédits affectés à la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales est fixé chaque année par le comité des finances locales. Il ne peut être inférieur à 50 % ni supérieur à 60 % des sommes affectées aux concours particuliers.</p> <p>Ces crédits sont répartis entre les communes touristiques ou thermales dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte notamment :</p> <p>1° Du surcroît de charges supporté par ces communes par rapport aux communes appartenant au même groupe démographique;</p> <p>2° De la capacité d'accueil existante et de la capacité d'accueil en voie de création;</p> <p>3° Du produit de la taxe de séjour perçu par ces communes;</p> <p>4° De l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune.</p>	<p>IV - Dans le 3° du cinquième alinéa de l'article L. 234-13 du code des communes, les mots "perçu par ces communes" sont remplacés par les mots "perçu sur le territoire de ces communes".</p> <p>V - Entre le cinquième et le sixième alinéa de l'article L. 234-13 du code des communes sont insérés les alinéas suivants :</p> <p>"La dotation perçue par chaque commune ou groupement ne peut, ni être inférieure à 80 % de la dotation perçue l'année précédente, ni connaître un taux d'augmentation annuelle supérieur au double du taux d'évolution des ressources affectées à la dotation supplémentaire au titre de l'exercice considéré.</p> <p>Les communes et groupements qui remplissent pour la première fois les conditions pour bénéficier de la dotation supplémentaire perçoivent la première année une attribution égale à la moitié de celle qui résulte de l'application des dispositions mentionnées au cinquième alinéa ci dessus.</p>	<p>IV .- Dans le huitième alinéa... ...communes."</p> <p>V.- Apres le neuvième alinéa... ... suivants :</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>"Les... aux cinquième, sixième, septième, huitième et neuvième alinéas ci - dessus.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Une dotation particulière, destinée à tenir compte des charges spécifiques qu'elles supportent, est également versée aux communes de moins de 2.000 habitants qui connaissent une importante fréquentation touristique journalière. Leur liste est arrêtée chaque année après avis du comité des finances locales qui fixe le montant des sommes à répartir.</p> <p>Le montant de cette dotation compris dans celui de la dotation supplémentaire visée par cet article ne peut être inférieur à 22 millions de francs pour 1986. Pour les années ultérieures, ce minimum évolue comme le montant de la dotation supplémentaire des communes touristiques et thermales.</p> <p>Les conditions d'attribution de cette dotation sont déterminées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte notamment du nombre des emplacements de stationnement public aménagés et entretenus.</p>	<p>La dotation revenant aux communes et aux groupements qui cessent de remplir les conditions pour être inscrit sur la liste des communes et groupements bénéficiaires de la dotation supplémentaire, est égale la première année à 80 % de la dotation perçue l'année précédente. Pour les années ultérieures ce pourcentage est diminué de 20 points par an.</p> <p>Dans le cas où une commune ou un groupement qui avait cessé de remplir les conditions d'attribution de la dotation supplémentaire, les réunit à nouveau, cette collectivité reçoit une dotation calculée conformément aux dispositions du septième alinéa ci-dessus sans que celle-ci puisse être inférieure à celle résultant des dispositions du huitième alinéa ci-dessus."</p> <p>VI - L'article L. 234-13 du code des communes est complété par un dernier alinéa ainsi rédigé :</p> <p>"Lorsqu'une commune remplit les conditions requises pour bénéficier à la fois de la dotation supplémentaire mentionnée au paragraphe I ci-dessus et de la dotation particulière prévue au présent paragraphe, seule la plus élevée des deux dotations lui est versée".</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p>"Dans..."</p> <p>...dispositions du onzième alinéa...</p> <p>...dispositions du douzième alinéa ci-dessus."</p> <p>VI.- Sans modification</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. L. 234-14. - Bénéficiaire d'une dotation particulière destinée à tenir compte des charges qui résultent de l'utilisation de leurs équipements par les habitants des communes voisines :
.....

Lorsqu'une commune remplit les conditions requises pour bénéficier à la fois de la dotation instituée par le présent article et de la dotation particulière instituée par l'article L. 234-13, seule la plus élevée des deux dotations lui est versée.

Art. L. 234-21-1. - Pour 1986 et, à défaut de nouvelles dispositions, pour 1987 la dotation globale de fonctionnement revenant à chaque commune et à chaque groupement comprend, sans préjudice de l'application de l'article L. 234-15, deux fractions :

a) 80 % des sommes reçues en 1985 au titre de la dotation globale de fonctionnement, à l'exception des dotations mentionnées à l'article L. 234-15;

b) Le solde, par application des dispositions des articles L. 234-2 à L. 234-14 ci-dessus.
.....

VII Pour 1987, la dotation supplémentaire prévue au paragraphe I de l'article L. 234-13 du code des communes est attribuée aux seuls communes et groupements de communes qui ont perçu cette dotation en 1986.

L'attribution revenant à chaque commune ou groupement de communes est égale au montant des sommes perçues à ce titre en 1986, majoré du taux d'évolution des ressources mises en répartition au titre de la dotation supplémentaire pour l'exercice 1987.

Pour l'application des dispositions du présent paragraphe, il n'est pas tenu compte des attributions versées aux communes ou groupements ayant fait l'objet en 1985 d'une inscription spéciale sur la liste des communes et groupements bénéficiaires de la dotation supplémentaire en tant que nouvelle station touristique ou thermale.

VIII - Dans le cinquième alinéa de l'article L. 234-14 du code des communes, les mots "dotation particulière" sont remplacés par les mots "dotation supplémentaire".

IX - A la fin du a) de l'article L. 234-21-1 du code des communes les mots "à l'article L. 234-15" sont remplacés par les mots "au paragraphe I de l'article L. 234-13 et à l'article L. 234-15".

VII.- Sans modification

VIII.- Sans modification

IX. Sans modification

Titre VI (nouveau)

Dispositions relatives aux baux de longue durée pour l'exécution de missions de service public

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Code du domaine de l'Etat.</p> <p>Art. L. 52 - Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles.</p> <p>Code rural.</p> <p>Art. L. 451-2 - Le bail emphytéotique ne peut être valablement consenti que par ceux qui ont le droit d'aliéner, et sous les mêmes conditions, comme dans les mêmes formes.</p> <p>Les immeubles appartenant à des mineurs ou à des majeurs sous tutelle peuvent être donnés à bail emphytéotique en vertu d'une délibération du conseil de famille.</p> <p>Lorsque les époux restent soumis au régime dotal, le mari peut donner à bail emphytéotique les immeubles dotaux avec le consentement de la femme et l'autorisation de justice.</p>		<p><i>Article additionnel après l'article 19</i></p> <p><i>L'article L 52 du code du domaine de l'Etat est ainsi rédigé :</i></p> <p><i>"Art. L 52.- Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles.</i></p> <p><i>"Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure sur leur domaine public, lorsque l'incorporation dans les dépendances de celui-ci résulte de l'exécution d'une mission de service public, des baux emphytéotiques dans les conditions prévues par les articles L 451-1 et suivants du code rural, ainsi que des baux à construction dans les conditions prévues par les articles L 251-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation."</i></p> <p><i>Article additionnel après l'article 19</i></p> <p><i>L'article L 451-2 du code rural est complété par un alinea ainsi rédigé:</i></p> <p><i>"Les immeubles compris dans les dépendances du domaine privé des collectivités territoriales et de leurs groupements peuvent être donnés à bail emphytéotique, pour la réalisation d'opérations d'intérêt général ou pour l'exécution d'une mission de service public"</i></p> <p><i>Article additionnel après l'article 19</i></p> <p><i>Après l'article L 451-13 du code rural, il est inséré un article L 451-14 ainsi rédigé :</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Code de la construction et de l'habitation

Art. L.251-1. Constitue un bail à construction le bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail.

Le bail à construction est consenti par ceux qui ont le droit d'aliéner et dans les mêmes conditions et formes.

Il est conclu pour une durée comprise entre dix-huit et quatre vingt-dix neuf ans. Il ne peut se prolonger par tacite reconduction.

"Art. L 451-14. - Lorsque l'incorporation dans le domaine public d'un terrain appartenant à une collectivité territoriale ou à un établissement public regroupant plusieurs d'entre elles, résulte d'un aménagement spécial effectué dans le cadre de son affectation à un service public, par le preneur bénéficiaire d'un bail emphytéotique, les clauses du bail prises en application des articles L 451-1 à L 451-11 ci-dessus, ainsi que le cas échéant les clauses contenues dans la convention fixant les modalités d'exécution sur le terrain d'assiette dudit bail de la mission de service public, continuent à produire leurs effets pendant toute la durée de l'emphytéose."

Article additionnel après l'article 19

L'article L 251-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par un alinéa ainsi rédigé :

"Le bail à construction peut être consenti sur les immeubles compris dans les dépendances du domaine privé des collectivités territoriales et de leurs groupements, pour la réalisation d'opérations d'intérêt général ou pour l'exécution d'une mission de service public".

Article additionnel après l'article 19

Après l'article L 251-9 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un nouvel article L 251-10 ainsi rédigé :

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

"Art. L 251-10.- Lorsque l'incorporation dans le domaine public d'un terrain appartenant à une collectivité territoriale ou à un établissement public regroupant plusieurs d'entre elles, résulte d'un aménagement spécial effectué dans le cadre de l'affectation dudit terrain à la réalisation d'une opération d'intérêt général ou à l'exécution d'une mission de service public, par le preneur du bail à construction, les clauses dudit bail prises en application des articles L 251-1 à L 251-8 ci-dessus, continuent à produire leurs effets jusqu'au terme ou à la résiliation du bail."

ANNEXE

AUDITION

de M. Yves GALLAND, ministre délégué auprès
du ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités locales,
par la commission des Lois
le 1er octobre 1987

Sous la présidence de M. Jacques LARCHE, Président, la Commission des Lois a procédé à l'audition de M. Yves GALLAND, Ministre délégué auprès du Ministre de l'Intérieur chargé des collectivités locales sur le projet de loi d'amélioration de la décentralisation n° 351 Sénat (1986-1987).

Au cours de son intervention, le ministre a notamment été amené à préciser les points suivants :

- il a indiqué que le Gouvernement comptait déposer dans les tout prochains jours plusieurs articles additionnels à ce projet concernant les modes de recouvrement de la **taxe de séjour**.

- s'agissant de la **dotation globale d'équipement** dont la répartition est réorientée vers les collectivités défavorisées, il a précisé d'une part que la DGE des communes progresserait de + 3,4 % en 1988 et que la réforme aurait une incidence sur le taux de concours comprise entre 0,10 et 0,20 %, d'autre part que la majoration "départements défavorisés" serait réservée aux seuls départements présentant véritablement ce caractère. Enfin, il a indiqué que la DGE départementale progresserait globalement de 60 millions de francs en 1988 ;

- s'agissant des **chambres régionales des comptes**, le ministre délégué a observé que le Gouvernement, conscient des préoccupations des élus de la Haute Assemblée, du fait du caractère souvent tatillon du contrôle et de la dérive vers le contrôle d'opportunité, entendait néanmoins progresser dans la recherche d'une solution qui ne bouleverserait pas l'institution. Rappelant que le projet de loi consistait à confier l'apurement administratif des comptes des communes de moins de 2 000 habitants aux trésoriers payeurs généraux, il a passé en revue les critiques qu'il avait enregistrées sur cette disposition, accusée de rétablir la tutelle financière, tout en maintenant le pouvoir d'évocation des chambres régionales. M. Yves GALLAND a de plus estimé que pour des raisons constitutionnelles, il ne saurait être question de supprimer toute possibilité de contrôle sur le "bon emploi" des crédits.

Les observations formulées par les membres de la commission des lois à l'issue de cette présentation ont essentiellement mis l'accent sur la réforme des chambres régionales des comptes.

MM. Daniel HOEFFEL, Jean-Marie GIRAULT, Bernard LAURENT, François GIACCOBI, Félix CICCOLINI et René-Georges LAURIN se sont montrés à nouveau préoccupés par le contrôle d'opportunité et ont souhaité qu'à la formule de "bon emploi" dont le caractère constitutionnel a été fortement mis en doute, soit préférée celle d'**emploi régulier** des crédits, fonds et valeurs.

MM. Christian BONNET et Jean-Marie GIRAULT ont en outre marqué leur opposition à un double système de contrôle, différencié selon la taille des communes, M. Daniel HOEFFEL appelant pour sa part l'attention sur le risque d'un retour en arrière par rapport à la décentralisation.

Sont également intervenus M. Paul GIROD, rapporteur sur l'intitulé même du projet de loi et sur la notion de potentiel fiscal superficiaire, M. le Président Jacques LARCHE, sur la nécessité pour le Parlement de se prononcer en toute indépendance par rapport aux pressions extérieures, M. Daniel HOEFFEL sur la difficulté d'une réforme de la coopération intercommunale et sur l'aide aux entreprises en difficulté, M. Bernard LAURENT en faveur du rééquilibrage de la DGE, M. Hubert HAENEL sur l'opportunité de revoir la coopération intercommunale dans son ensemble et sur l'extension de la taxe de séjour, Mme Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS sur la Caisse Nationale de Retraite des Collectivités Locales (CNRACL) et sur la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales (CAECL) et M. René LAURIN sur la réforme de la taxe de séjour.

En réponse aux différents orateurs, M. Yves GALLAND a notamment été conduit à préciser :

. qu'il avait préparé son texte en concertation avec les organisations représentatives d'élus, mais qu'il n'était pas fermé à des amendements, concernant notamment l'alignement des départements sur les communes, en matière d'aide aux entreprises en difficulté ;

. qu'il avait l'intention de poursuivre la recherche d'une solution sur les chambres régionales des comptes et de résoudre le problème du "bon emploi", tout en soulignant que cette notion s'appliquait actuellement à tous les fonds publics.

- S'agissant de la CNRACL, il a annoncé que les rentrées de cotisations avaient été améliorées et que l'augmentation, cette année, serait en fait moins forte que prévue ; enfin, concernant la CAECL, il a indiqué que la réforme était liée à la demande des élus de renégocier leurs dettes et que le statut futur serait celui d'une société anonyme de droit commun.