

N° 54

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 octobre 1987.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi d'amélioration de la décentralisation
(URGENCE DÉCLARÉE).

Par M. Jean FAURE,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jean François-Poncet, *président*; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents*; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires*; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kaus, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Veuillièrre, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Sénat : 351 (1986-1987), 25 et 26 (1987-1988).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.- LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DES COLLECTIVITES LOCALES | 6 |
| A/ LE CADRE JURIDIQUE | 6 |
| B/ LE BILAN FINANCIER | 8 |
| C/ L'OBJECTIF DU PROJET DE LOI : LIMITER LES RISQUES | 10 |
| II.- LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES | |
| A VOCATION TOURISTIQUE | 13 |
| A/ LA DOTATION SUPPLEMENTAIRE AUX COMMUNES TOURISTIQUES OU THERMALES : LA FIN D'UN SYSTEME PROVISOIRE | 13 |
| B/ LES CRITERES D'ELIGIBILITE ET DE REPARTITION | 15 |
| C/ REFORMER LA TAXE DE SEJOUR | 19 |
| III.- EXAMEN DES ARTICLES | 21 |
| TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES AUX INTERVENTIONS ECONOMIQUES DES COLLECTIVITES LOCALES | 21 |
| Article 4 : suppression du régime dérogatoire d'intervention des communes en faveur des entreprises en difficulté | 21 |
| Article 5 : garanties d'emprunt accordées par la commune | 22 |
| Article 6 : garanties d'emprunt accordées par le département | 24 |
| Article 7 : garanties d'emprunt accordées par la région | 24 |
| TITRE V - DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES A VOCATION TOURISTIQUE | 25 |
| Article 19 : Dispositions relatives à la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales | 25 |

Mesdames, Messieurs,

A l'occasion de l'examen du présent projet de loi d'amélioration de la décentralisation, votre Commission des Affaires économiques et du Plan, conformément à ses compétences, limitera ses observations aux dispositions relatives aux interventions économiques des collectivités locales et aux dispositions relatives au financement des collectivités locales à vocation touristique.

Après cinq ans d'application des lois de décentralisation, il est apparu nécessaire de mieux protéger les intérêts des collectivités locales, des conséquences de leurs interventions économiques. C'est l'objectif que vise le titre II du projet en supprimant le régime dérogatoire d'aide des communes aux entreprises en difficulté et en limitant la participation directe des collectivités dans les garanties d'emprunt accordées aux personnes morales de droit privé.

La dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales constitue la juste contrepartie des charges exceptionnelles qui pèsent sur les communes qui accueillent une population saisonnière importante. Le titre V du projet en améliore les règles d'admission et de répartition.

I. LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DES COLLECTIVITES LOCALES

A. LE CADRE JURIDIQUE

Les lois de décentralisation ont attribué des compétences nouvelles aux régions aux départements et communes dans le domaine économique. La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et la loi n° 87-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire ont ainsi défini leurs possibilités d'intervention en matière d'aide au développement économique et en matière de protection des intérêts économiques et sociaux de la population.

1) *L'aide au développement économique*

La loi distingue les aides directes qui sont de la compétence propre de la région et des aides indirectes qui sont libres.

Les aides directes sont limitativement énumérées. Elles comprennent la prime régionale à l'emploi, la prime régionale à la création d'entreprises et les bonifications d'intérêt ou les prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Les aides directes sont instituées par la région. Les communes et les départements ont seulement la possibilité de compléter l'aide régionale lorsque celle-ci n'atteint pas le plafond prévu par décret.

Les aides indirectes peuvent être librement accordées par toutes les collectivités territoriales. Elles recouvrent notamment la vente de terrains à des entreprises pour leur implantation, l'aide à la promotion et à la commercialisation, l'aide à la formation professionnelle ou l'aide aux infrastructures d'accueil.

Deux types d'aides indirectes sont toutefois soumis au respect de certaines conditions : les rabais sur les bâtiments

industriels tant pour la location que pour la vente et les garanties d'emprunt.

2) La protection des intérêts économiques et sociaux de la population

A la différence du régime des aides au développement économique, le régime des interventions en faveur des entreprises en difficulté laisse une grande liberté d'action aux collectivités territoriales. Il en est de même des interventions ayant pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural lorsque l'initiative privée est défailante ou absente.

Les communes, départements et régions disposent en cette matière des mêmes pouvoirs et peuvent passer des conventions entre eux afin d'agir conjointement. La liberté des collectivités territoriales s'étend à la fois à la localisation (les collectivités concernées peuvent intervenir sur l'ensemble du territoire) et aux modalités d'intervention, dans la mesure où toutes les aides directes ou indirectes sont autorisées, à l'exception de la participation au capital d'une société commerciale qui demeure interdite sauf autorisation par décret en Conseil d'Etat.

Les aides aux entreprises en difficulté peuvent prendre la forme d'aides directes (subventions, prêts et avances, rachat des terrains et des bâtiments) ou d'aides indirectes (garantie d'emprunt, aides à la formation, à la reconversion, aides à des études techniques etc...). La seule exigence légale est que la collectivité territoriale doit passer une convention avec l'entreprise afin de définir les mesures de redressement appropriées. L'étendue du champ de compétence des collectivités locales est d'autant plus importante que la notion d'entreprise en difficulté est particulièrement difficile à cerner. Une circulaire du ministère de l'Intérieur, en date du 24 Juin 1982, a rappelé un certain nombre de critères juridiques et de symptômes économiques qui la caractérisent : dépôt de bilan, diminution du carnet de commandes, licenciements pour cause économique.

B. LE BILAN FINANCIER

En 1985, les collectivités locales ont accordé des aides aux entreprises du secteur privé pour un montant de 6,6 milliards de francs.

Les tableaux suivants (1) font apparaître, pour cette année, la répartition de ces aides en fonction de leur forme, de la collectivité qui les octroie et des secteurs économiques auxquels elles sont attribuées.

RÉPARTITION PAR TYPE D'AIDE

(En milliers de francs)

| | Développement économique | Entreprises en difficulté |
|---|--------------------------|---------------------------|
| <i>Aides directes :</i> | | |
| Subventions | 2 799 593 | 30 007 |
| Priines | 451 986 | " |
| Prêts et avances (en cours) | 2 682 933 | 314 788 |
| Bonifications d'intérêts | 49 429 | 497 |
| Achat de bâtiments et de terrains | 320 672 | 51 856 |
| Total | 4 713 680 | 359 637 |
| <i>Aides indirectes :</i> | | |
| Rabais sur prix de vente et de location des terrains et bâtiments | 153 227 | 167 |
| Garanties d'emprunts accordées à des sociétés d'économie mixte | 15 222 586 | 26 457 |
| Garanties d'emprunts accordées à d'autres entreprises | 143 613 236 | 162 339 |
| Autres | 1 391 276 | 23 040 |
| Total hors garanties d'emprunts | 1 544 503 | 23 207 |

(1) Enquête de la Direction de la comptabilité publique.

Répartition par catégorie de collectivités

Hors garanties d'emprunts, chaque catégorie de collectivités territoriales participe à l'aide en faveur des entreprises privées à hauteur de :

- 43,4 % pour les communes (2,9 milliards)
- 33,9 % pour les régions (2,3 milliards)
- 22,7 % pour les départements (1,5 milliard)

S'agissant des garanties d'emprunts et des cautionnements, les communes interviennent pour 31,7 %, les départements pour 68,1 % et les régions pour 0,2 %.

Répartition par secteur économique

La répartition des aides directes et indirectes entre les différents secteurs économiques reste très inégale, comme l'illustre le tableau suivant :

| Secteur | Pourcentage des aides |
|--------------------------------------|-----------------------|
| Industrie, commerce, artisanat | 42,1 |
| Logement | 20 |
| Bâtiment, travaux publics | 13,3 |
| Agriculture | 12,8 |
| Tourisme | 7,7 |

L'étude de ces données appelle plusieurs observations :

- Malgré la croissance remarquable des aides régionales, en particulier sous forme d'aides directes (subventions, prêts et avances, bonifications d'intérêts), les communes conservent la première place dans l'attribution des aides.

- Les aides au développement économique restent prépondérantes et représentent 94,2 % des aides des collectivités locales.

- Les aides directes constituent le mode d'intervention privilégié des collectivités, puisque 70 % des aides s'effectuent sous la forme de primes, subventions ou prêts et avances.

- Le montant des garanties d'emprunt s'est stabilisé à un niveau élevé, et ce sont les départements et les communes qui en assurent la part la plus importante.

- Enfin, on observe une réorientation des aides accordées en direction des secteurs du bâtiment - travaux publics, du logement et du tourisme, au détriment des domaines traditionnels de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et de l'agriculture.

C. L'OBJECTIF DU PROJET DE LOI : LIMITER LES RISQUES

A la lumière de l'expérience et malgré la prudence dont les collectivités territoriales ont fait preuve, il apparaît que ces nouvelles compétences présentent un certain nombre de risques, en particulier pour les communes et les départements.

Dans son rapport de 1983, la Cour des Comptes en soulignait ainsi les dangers :

"Les interventions accrues des pouvoirs publics locaux ont apporté une contribution parfois décisive au développement économique et au soutien de l'emploi, notamment dans les bassins d'activité les plus menacés. Mais dans certains cas, les collectivités publiques ont été conduites à assumer, de manière excessive, des risques industriels : elles peuvent alors supporter de lourdes charges financières en raison des mécomptes parfois rencontrés par les entreprises bénéficiaires de ces aides."

La Cour des Comptes mettait en évidence les conditions hasardeuses et d'insuffisante rigueur dans lesquelles sont accordés les apports financiers, que ce soient les allègements fiscaux et garanties d'emprunts, les prêts ou les apports en fonds propres.

Plus récemment, le Conseil économique et social rappelait dans un avis du 13 mai 1987 (1) que les collectivités locales ne

(1) Les interventions économiques des collectivités territoriales. Rapporteur : M. Jean STEIB

devaient pas accepter d'exercer des responsabilités allant bien au-delà de leurs compétences et déplorait "l'insuffisance d'appréciation des nécessités de l'intervention pour l'entreprise et du bilan financier global pour la collectivité, dans l'attribution des aides".

Il soulignait aussi un phénomène de report du risque sur la plus petite collectivité, notamment en matière de sauvetage des entreprises. Les montages financiers associant, en effet, subventions départementales et régionales à une garantie municipale, il en résulte que le département et la région se trouvent engagés pour le montant de leur subvention alors que les communes doivent faire face au remboursement des emprunts.

Les communes, avec les départements, sont effectivement les collectivités les plus concernées par le risque d'un "interventionnisme abusif", car elles sont les plus sollicitées.

AIDES AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ EN 1984

(En milliers de francs.)

| | Communes | Départements | Régions |
|---|----------|--------------|---------|
| Aides directes | 123 614 | 31 186 | 4 178 |
| Aides indirectes | 2 143 | 11 139 | 7 130 |
| Garanties d'emprunts accordées dans l'année | 43 947 | 6 176 | » |

AIDES AUX ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ EN 1985

(En milliers de francs.)

| | Communes | Départements | Régions |
|--|----------|--------------|---------|
| Aides directes | 92 199 | 57 523 | 209 915 |
| Aides indirectes | 18 368 | 3 821 | 1 018 |
| Garanties d'emprunt accordées dans l'année | 44 691 | 10 199 | » |

Les industriels eux-mêmes ont marqué leur préférence pour une intervention des collectivités territoriales sur l'environnement général des entreprises ou afin de faciliter leur création, leur installation, leur développement ou leur transmission, et souligné l'inefficacité des aides directes aux entreprises condamnées ainsi que leur coût pour la collectivité.

Dans ce contexte, le projet de loi qui vous est présenté et qui vise à limiter les risques supportés directement par les collectivités territoriales, supprime pour les communes le régime dérogatoire d'aide aux entreprises en difficulté tout en le maintenant pour les départements et les régions (article 4) et détermine les principes d'un partage et d'une limitation du risque dans le cas d'octroi de garanties d'emprunt (articles 5, 6 et 7). Mais il propose aussi d'autoriser la participation des collectivités au capital d'établissements de crédit, ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé. Cette dernière disposition permettra d'assurer l'association des collectivités locales à des partenaires privés, disposant de l'expertise nécessaire, afin de renforcer l'efficacité de leurs interventions et d'en diminuer les risques.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan approuve pleinement cet objectif qui rejoint les observations qu'elle présentait en 1982 sur le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Notre excellent collègue, Auguste CHUPIN, avait alors lancé cette mise en garde : "Votre commission estime indispensable de restreindre la portée de ce texte qui risque de conduire les communes à contracter des engagements financiers pour contribuer à la survie d'une entreprise locale, au besoin en s'endettant lourdement, et éventuellement, à fonds perdus. Il serait inopportun que les contribuables soient ainsi amenés à financer le passif des entreprises privées. Il convient de distinguer clairement les responsabilités des collectivités publiques de celles des producteurs."

II. LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES A VOCATION TOURISTIQUE

A. LA DOTATION SUPPLEMENTAIRE AUX COMMUNES TOURISTIQUES OU THERMALES : LA FIN D'UN SYSTEME PROVISOIRE

Introduit par le législateur en 1966, le principe du versement aux communes touristiques d'un concours particulier a été reconduit par la loi n°79- 15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement. La dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, qui a pour objet d'aider les collectivités à faire face "aux charges exceptionnelles qui résultent pour elles de l'accueil saisonnier de la population non résidente à titre principal", est alors répartie en fonction des critères suivants :

- importance de la population permanente,
- importance de la capacité d'accueil existante ou en voie de création ainsi que des équipements collectifs, touristiques ou thermaux,
- insuffisance du potentiel fiscal.

Ces principes n'ont pas été modifiés par l'article 16 de la loi n° 85- 1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement qui a cependant inclus dans les critères de répartition :

- le surcroît de charge supporté par les communes par rapport aux communes appartenant au même groupe démographique ;
- le produit de la taxe de séjour perçue par ces communes.

En raison des conséquences financières importantes de ces modifications de critères, et en particulier, de l'exclusion prévisible de nombreuses communes (environ 500), les règles

d'admission et de répartition n'ont pourtant jamais été appliquées.

En effet, afin d'éviter le bouleversement de la liste actuelle des communes bénéficiaires, des mécanismes de garanties ont été créés par le législateur. C'est ainsi que la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales a figé, pour 1986, le système d'attribution de la dotation touristique. Seuls les communes et groupements de communes qui percevaient cette dotation en 1985 en ont bénéficié en 1986, majorée du taux de progression minimal garanti, soit 2,57 %. Devant la complexité du système actuel, le gouvernement a donc pris la décision de "remettre à plat" l'ensemble des règles d'éligibilité et de répartition.

Le projet de loi qui vous est présenté, s'il conserve les principales dispositions contenues dans l'article 16 de la loi du 29 novembre 1985, y apporte cependant des aménagements substantiels.

A l'exception d'une modification strictement rédactionnelle, il reprend les quatre critères servant de base à la répartition des crédits: le surcroît de charges, la capacité d'accueil, le produit de la taxe de séjour et l'écart relatif de potentiel fiscal.

Les innovations du projet de loi sont de deux ordres:

- l'institution d'un mécanisme permettant d'éviter toute évolution trop marquée des attributions reçues chaque année par les communes et les groupements au titre de la dotation supplémentaire. Ce dispositif comporte deux éléments qui sont le maintien d'une "dotation de garantie" et une limitation de l'évolution des ressources.

- Dans le même esprit, le projet de loi institue un système progressif d'accès et de sortie du régime de la dotation. Il présente l'avantage d'éviter un bouleversement brutal des ressources de la collectivité locale.

Votre rapporteur se félicite de ces nouvelles mesures, mais il note que la loi ne fait cependant qu'énumérer les critères d'éligibilité et de répartition de la dotation supplémentaire sans indiquer leur poids respectif ni leur mode de calcul qui sont du domaine réglementaire.

Or, la dotation supplémentaire représente un apport important pour les budgets des communes touristiques. Le

tableau ci-dessous qui retrace l'évolution globale des crédits permet d'en apprécier le montant.

DOTATION SUPPLÉMENTAIRE AUX COMMUNES TOURISTIQUES OU THERMALES :
ÉVOLUTION DES RESSOURCES

| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Montant de la dotation (MF) | 400 | 511,05 | 584,61 | 676,409 | 759,26 | 780,38 | 797,98 | 818,49 | 859,011 |
| Taux de croissance (%) | | + 27,76 | + 14,39 | + 15,70 | + 12,25 | + 2,78 | + 2,25 | + 2,7 | + 4,95 |
| Nombre de bénéficiaires | 1 126 | 1 139 | 1 150 | 1 150 | 1 194 | 1 214 | 1 237 | 1 237 | |
| Montant moyen de la dotation (F) | 355 240 | 448 683 | 508 356 | 588 182 | 635 896 | 642 817 | 645 073 | 661 673 | |

C'est pourquoi il est indispensable d'examiner aussi les dispositions du projet de décret d'application présenté par le gouvernement, qui a déjà fait l'objet d'une large concertation avec les collectivités concernées et les professionnels.

**B. LE PROBLEME DES CRITERES D'ELIGIBILITE
ET DE REPARTITION**

Les règles d'admission et de répartition de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales ont été fixées, en dernier lieu, par le décret n° 83-169 du 8 juillet 1983. Les dispositions de la loi de 1985 n'ayant pas été complétées par voie réglementaire en raison des difficultés d'application, la réforme des critères devrait donc intervenir après le vote du présent projet, afin de mettre un terme à la période de mesures transitoires qui dure depuis la promulgation de cette loi.

Le gouvernement a d'ores et déjà présenté un premier projet et le nouveau décret devrait apporter quelques modifications d'importance au système de 1983, tant en ce qui concerne les règles d'admission que les critères de répartition.

1. Les règles relatives à l'admission

Le projet de décret précise les conditions nécessaires pour qu'une commune puisse bénéficier de la dotation touristique et

être inscrite sur la liste annuelle des communes et groupements de communes touristiques ou thermaux, établie par arrêté ministériel.

Deux conditions seront nécessaires :

- un indice minimum de capacité d'accueil pondérée totale (nombre de lits) égal à 700 ;

- un rapport minimum, décroissant avec l'importance de la capacité d'accueil pondérée totale de la commune, entre la capacité d'accueil pondérée totale et la population permanente.

Préalablement à la réforme de la grille d'admission, la grille de pondération des capacités d'accueil sera modifiée. Afin de valoriser la qualité, en ce qui concerne non seulement les hôtels et résidences de tourisme, mais également les campings et les logements meublés, le coefficient de pondération sera plus élevé pour les hôtels et résidences 4 étoiles, les campings 4 étoiles et les meublés classés. Afin d'améliorer la fiabilité des données recensées, ne seront plus retenues désormais que les capacités d'accueil reconnues par l'administration (arrêtés préfectoraux).

Sur la base de cette nouvelle grille, le projet de décret révisé la grille d'admission des communes et de leurs groupements.

EVOLUTION DE LA GRILLE D'ADMISSION

Grille d'admission du décret du 10 janvier 1980.

| Indice pondéré de capacité d'accueil existant. | Rapport entre l'indice pondéré de capacité d'accueil et la population permanente (en pourcentage) |
|--|---|
| 500 | 75 |
| 540 | 65 |
| 580 | 55 |
| 625 | 45 |
| 670 | 35 |
| 710 | 25 |
| 750 | 15 |

Grille d'admission du décret du 8 juillet 1983.

| Population de la commune | Capacité d'accueil pondérée existante | Rapport entre la capacité d'accueil pondérée existante et la population permanente |
|---------------------------------|---------------------------------------|--|
| 0 à 1 999 habitants | 650 | 1,5 |
| 2 000 à 4 999 habitants | 3 000 | 0,8 |
| 5 000 à 19 999 habitants | 4 000 | 0,7 |
| 20 000 à 49 999 habitants | 14 000 | 0,55 |
| 50 000 à 99 999 habitants | 27 500 | 0,3 |
| 100 000 habitants et plus | 30 000 | 0,2 |

PROJET DE GRILLE D'ADMISSION

| Capacité d'accueil pondérée totale | Rapport entre la capacité d'accueil pondérée totale et la population permanente |
|------------------------------------|---|
| 700 | 0,5 |
| 1 000 | 0,3 |
| 3 000 | 0,25 |
| 7 000 | 0,225 |
| 14 000 | 0,20 |
| 30 000 | 0,185 |

La grille du décret de 1983 distinguait les communes selon la strate démographique à laquelle elles appartiennent. La nouvelle grille, comme celle qui était prévue par le décret de 1980, supprime la référence à la population des communes. L'indice minimum de capacité d'accueil pondérée totale est relevé, ce qui se justifie par la prise en compte pour 10 %, conformément à la loi de 1985, de la capacité d'accueil pondérée en voie de création des communes.

Ce nouveau dispositif constitue un compromis entre les deux systèmes antérieurs. Il conserve les avantages du décret de 1980, à savoir l'atténuation des effets de seuil suscités par la référence à la population des communes pour l'application des règles de sélection, tout en maintenant à ces règles un caractère relativement restrictif.

Votre commission attend cependant du gouvernement qu'il apporte les éléments d'appréciation les plus précis sur les effets envisageables de cette nouvelle grille d'admission, dont certains ont pu craindre qu'elle n'exclue de la dotation les petites collectivités.

2) Les critères de répartition

Le projet de décret organise la répartition de la dotation de la façon suivante :

- 50 % des crédits seront versés proportionnellement à la capacité d'accueil pondérée existante et en voie de création (nombre de lits) ;

- 30 % seront versés proportionnellement à cette même capacité d'accueil majorée ou minorée par le rapport de la charge nette (1) par habitant de la commune concernée et la charge moyenne par habitant de l'ensemble des communes de même importance démographique ;

- 15 % seront versés proportionnellement au produit de la taxe de séjour perçue sur le territoire de la commune ;

- 5 % proportionnellement à la capacité d'accueil minorée ou majorée par l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de même importance démographique et le potentiel fiscal de cette commune.

Cette répartition présente trois différences importantes par rapport à celle qui était définie par le décret de 1983.

D'une part, la prise en compte de la perception d'une taxe de séjour, d'autre part la minoration de la part dépendant du potentiel fiscal qui passe de 20 % à 5 %, enfin, la modification du critère de la capacité d'accueil qui n'est plus calculée par rapport à la population permanente.

Des simulations ont été effectuées par le ministère de l'Intérieur afin de mesurer les conséquences des changements de critère.

Au vu de leurs résultats, il apparaît qu'aucune collectivité ne recevrait de dotation inférieure à celle de 1986, grâce au système d'écrêtement et de plancher prévu par le projet de loi.

(1) La charge nette est destinée à mesurer les dépenses de fonctionnement induites par les investissements des communes touristiques.

Le tableau suivant fait ressortir les effets de la réforme sur les collectivités classées par catégories :

| Type de commune | Taux de croissance de la dotation | Nombre de collectivités |
|-----------------|-----------------------------------|-------------------------|
| Montagne | 5,40 | 456 |
| Littoral | 5,64 | 322 |
| Thermales | 5,04 | 63 |
| Autres | 6,54 | 248 |

Devant la relative imprécision des simulations et face aux légitimes préoccupations des collectivités concernées, votre rapporteur ne manquera pas d'interroger le ministre sur les objectifs de cette réforme et sur la raison des choix qui ont été opérés en faveur des différents critères de répartition et de leur pondération respective.

C. REFORMER LA TAXE DE SEJOUR

Instituée et organisée par la loi du 24 septembre 1919 et le décret du 4 mai 1920, la taxe de séjour suscite depuis longtemps de nombreuses critiques qui se fondent sur la complexité du système, la lourdeur de la procédure de perception et les difficultés de contrôle. La taxe de séjour a fait l'objet de plusieurs réformes :

- La loi de finances pour 1982 a autorisé les communes qui bénéficient du concours particulier réservé aux communes touristiques, à percevoir cette taxe, alors qu'antérieurement seules les communes ayant le statut de stations classées pouvaient l'instituer. Cette même loi avait porté le tarif minimum et maximum de la taxe de séjour à 1 franc et 5 francs par personne et par jour.

- La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral a accordé aux communes littorales la faculté d'instituer la taxe de séjour.

L'effort de rénovation a été poursuivi et le gouvernement annonçait, en mai 1987 (1), une réforme plus générale de la taxe de séjour selon les orientations suivantes :

- L'extension du champ des collectivités bénéficiaires aux communes qui, après avoir bénéficié de la dotation touristique et avoir institué la taxe de séjour, ne sont plus éligibles à la dotation supplémentaire, ainsi qu'aux groupements de communes à vocation touristique dont au moins une des communes membres répond aux conditions pour instituer la taxe, sous réserve de l'accord de ces communes.

- La simplification de la perception de la taxe en permettant aux logeurs de reverser la taxe sur la base d'un forfait conclu avec la commune. Le forfait serait déterminé chaque année en fonction du tarif fixé par le conseil municipal et sur la base des éléments contenus dans la déclaration souscrite par le logeur, c'est-à-dire la période d'ouverture, la nature de l'hébergement et la fréquentation estimée.

- Le principe d'une réactualisation des tarifs qui pourraient atteindre 7 francs par jour et par personne.

Votre commission a pris connaissance avec satisfaction de ces projets de réforme qui sont l'aboutissement d'une longue concertation entre les maires, les logeurs et les ministères concernés. Il semble que le gouvernement se soit engagé à présenter des propositions conformes à ces objectifs lors de la discussion du présent projet de loi. Dans cette hypothèse, en regrettant toutefois qu'elles n'aient pas été soumises en temps voulu à l'examen de la Haute Assemblée, votre commission serait favorable à l'adoption de telles dispositions.

(1) Déclaration de M. Yves Galland, Ministre délégué auprès du Ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités locales, à l'Assemblée générale de l'Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques.

III. EXAMEN DES ARTICLES

Titre II

Dispositions relatives aux interventions économiques des collectivités locales

Article 4

Suppression du régime dérogatoire d'intervention des communes en faveur des entreprises en difficulté

Cet article, dans son paragraphe I, supprime une disposition de la loi du 2 mars 1982 qui permet aux communes d'accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population communale l'exige. Ces aides sont accordées par la commune seule, conformément à une convention passée avec l'entreprise, ou accordées par la commune en liaison avec d'autres collectivités territoriales concernées.

Le projet de loi préserve toutefois pour la commune la faculté d'intervenir lorsque son intervention aura 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.

Le paragraphe II de l'article 4 supprime la possibilité pour les départements de passer des conventions avec les communes dans le cadre de l'aide aux entreprises en difficulté.

Enfin, le paragraphe III de l'article 4 corrige, par coordination, une référence de la loi du 5 juillet 1972.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 5

Garanties d'emprunt accordées par la commune

Le paragraphe I de cet article remplace les dispositions de l'article 6 de la loi du 2 mars 1982 relatives aux garanties d'emprunt accordées par les communes par des dispositions plus contraignantes.

Le dispositif actuellement en vigueur autorise les communes à accorder leur garantie à un emprunt d'une personne de droit privé (ou leur cautionnement), à la condition que le montant total des annuités d'emprunts déjà garanties ou cautionnées, majoré du montant des annuités de la dette communale n'excède pas un pourcentage des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal. Des décrets du 5 juillet 1983 ont fixé ce pourcentage à 70 % pour les communes, 60 % pour les départements et 40 % pour les régions.

Le projet de loi apporte plusieurs modifications :

- Le pourcentage-plafond des annuités d'emprunt par rapport aux recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal est maintenu mais le calcul du montant des annuités d'emprunt doit désormais comprendre aussi le montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti. Afin de permettre aux communes d'augmenter leurs possibilités de garantie, le projet de loi précise toutefois que la commune pourra constituer des provisions spécifiques qui viendront en déduction des annuités d'emprunts garanties ou cautionnées.

- Le projet de loi fixe un plafond qui limite le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, ainsi qu'un plafond limitant la quotité garantie par une ou plusieurs collectivités sur un même emprunt. Une commune ne pourra donc pas consacrer toutes ses possibilités de garantie à un même emprunt, ni garantir, seule ou avec d'autres collectivités

territoriales, la totalité d'un emprunt. Le risque devra être partagé avec d'autres intervenants, notamment les banques, selon une répartition qui sera fixée par décret.

- Il précise que la mise en jeu des garanties ou cautions portera, au choix de la commune, sur la totalité du concours ou sur certaines annuités.

Le champ d'application de ce nouveau dispositif reste limité. Il recouvre, en effet, les seules garanties d'emprunt ou cautions accordées à des personnes de morales de droit privé, ce qui comprend les sociétés d'économie mixte, mais exclut les établissements publics. Enfin, le projet prévoit expressément que les nouvelles règles ne seront pas applicables aux garanties et cautionnement accordés pour les opérations de construction ou d'amélioration de logements réalisés avec des prêts aidés par l'Etat, ce qui revient à sortir de leur champ d'application l'ensemble du secteur H.L.M.

Le paragraphe II de l'article 6 institue une dérogation à l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 qui interdit aux communes de participer au capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général, à moins d'y être autorisées par décret.

Il prévoit, en effet, que les communes pourront participer au capital de sociétés de fonds de garantie, ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé. Cette faculté est ouverte aux communes dans la mesure où elles sont associées dans cette participation à une ou plusieurs sociétés commerciales et elle doit s'accompagner d'une convention avec l'établissement de crédit.

Un décret en Conseil d'Etat fixera la proportion maximale de capital de l'établissement de crédit détenue par des collectivités territoriales, qui devrait s'élever à 50 %. S'agissant des modalités d'octroi des garanties qui seront, elles aussi, définies par décret, elles devraient être identiques aux modalités applicables aux communes qui ne participent pas au capital des établissements de crédit.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 6

Garanties d'emprunt accordées par le département

Cet article institue pour les départements un régime identique à celui des communes pour l'octroi à des personnes privées de garanties d'emprunt et de cautionnement, et modifie en ce sens l'article 49 de la loi du 2 mars 1982.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 7

Garanties d'emprunt accordées par la région

Cet article étend aux régions en matière de garanties d'emprunt et de cautionnement les règles applicables aux communes et aux départements, telles qu'elles sont définies aux articles 5 et 6 du présent projet de loi.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

TITRE V

Dispositions relatives au financement des collectivités locales à vocation touristique

Article 19

Dispositions relatives à la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales

Cet article modifie le régime de la dotation aux communes touristiques ou thermales. Il précise les règles générales d'éligibilité et de répartition applicables à cette dotation ainsi que le régime de la dotation particulière aux communes à forte fréquentation touristique journalière.

Les paragraphes I à VII apportent des améliorations sensibles aux dispositions de l'article L.243-13 du code des communes issu de la loi du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement.

Les paragraphes I et II de l'article 19 sont de nature rédactionnelle. Ils tendent notamment à distinguer, dans l'article L.243-13 du code des communes, les dispositions relatives à la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales de celles qui sont relatives à la dotation particulière aux communes de moins de 2 000 habitants qui connaissent une importante fréquentation touristique journalière.

Le paragraphe III de l'article 19 supprime la garantie du maintien pendant trois ans (de 1986 à 1988) sur la liste des communes touristiques ou thermales, des communes éligibles en 1985, mesure qui avait été introduite par l'article 16 de la loi du 29 novembre 1985. Les communes bénéficiaires de cette disposition devront donc satisfaire, dès 1988, aux nouvelles

conditions d'éligibilité, pour continuer à percevoir la dotation touristique.

Le paragraphe IV de l'article 19 apporte une précision concernant le critère de répartition de la taxe de séjour. Le montant de la taxe qui sera pris en compte sera celui de la taxe "perçue sur le territoire de ces communes", sans qu'il soit désormais fait référence à une perception directe par les communes.

Le paragraphe V de cet article comporte deux innovations importantes.

Il institue un dispositif permettant d'éviter toute évolution trop marquée des attributions reçues chaque année par les communes et les groupements au titre de la dotation supplémentaire.

Ce mécanisme comprend deux volets :

- Le maintien d'une "dotation de garantie" au moins égale à 80 % de la dotation perçue l'année précédente.

- Une limitation de l'évolution des ressources de la commune bénéficiaire au double du taux d'évolution des ressources affectées à la dotation supplémentaire. Ainsi, si le taux annuel de progression de la dotation touristique en masse globale est fixé à 4 %, la dotation perçue par chaque commune ne pourra progresser que dans la limite de 8 %.

Le paragraphe V de l'article 19 prévoit aussi un système d'étalement dans le temps des conséquences d'une admission ou d'une exclusion de la liste des communes et groupements bénéficiaires de la dotation supplémentaire.

Pour une première entrée dans la liste des bénéficiaires, l'étalement se fera sur deux ans. Au titre de la première année, la commune ou le groupement percevra une attribution égale à la moitié de celle qui résulterait de l'application des dispositions législatives nouvelles. Pour l'exercice suivant, la dotation perçue sera égale à l'attribution théorique, calculée dès la première année de son admission.

L'exclusion du régime de la dotation sera progressive sur une durée de cinq ans. La commune ou le groupement percevra, la première année, 80 % de la dotation perçue l'année précédente,

60 % la seconde, 40 % la troisième jusqu'à extinction définitive de ses droits.

Dans le cas d'une nouvelle entrée dans la liste des bénéficiaires de la dotation, après une exclusion, le régime applicable sera celui d'une première entrée (soit 50 % de l'attribution théorique), sans que la dotation ne puisse être inférieure, cependant, à celle qui résulterait de l'application du système d'exclusion.

Le paragraphe VI de l'article 19 interdit le cumul par une commune de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales et de la dotation particulière aux communes de moins de 2 000 habitants connaissant une importante fréquentation touristique journalière. Dans le cas où une commune remplit les conditions requises pour bénéficier des deux dotations, seule la plus élevée lui sera attribuée.

Le paragraphe VII de l'article 19 fixe, pour l'exercice 1987, les règles d'attribution de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales, le nouveau système ne devant entrer en vigueur que pour l'exercice 1988. Comme pour l'exercice 1986, la dotation supplémentaire ne sera versée, à titre exceptionnel, qu'aux seules collectivités ayant bénéficié de ce concours en 1986. Elles percevront une dotation qui progressera, par rapport à 1986, comme le montant total des sommes réservées à l'ensemble des communes touristiques ou thermales, soit 4,95 %.

Le paragraphe VIII de l'article 19 rectifie une erreur de rédaction de l'article 234-14 du code des communes. En effet, cet article, qui institue la dotation particulière des villes-centres, interdit le cumul d'une telle dotation avec la dotation "particulière" de l'article L.234-13, qui concerne les villes de moins de 2 000 habitants, alors qu'il vise, à l'évidence, la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales.

Le paragraphe IX de l'article 19 modifie une référence de l'article L.234-21-1 du code des communes.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

*

* *

Compte tenu des observations qu'elle a formulé et des précisions qu'elle souhaite obtenir, votre commission des Affaires économiques et du Plan émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi d'amélioration de la décentralisation.