

N° 492

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales,

Par M. Jean CLOUET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : 81 (1992-1993), 191 et T.A. 92 (1993-1994).

Deuxième lecture : 428 (1993-1994). -

Assemblée nationale (10^e législ.) : Première lecture : 1122, 1169 et T.A. 194.

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSE GENERAL	3
EXAMEN DES ARTICLES	7
Article 5 : Provision forfaitaire obligatoire pour garantie d'emprunt	7
Article 8 : Régime des ordres de réquisition des comptables publics locaux	8
Article 11 : Prise en compte des conséquences budgétaires des nouvelles dispositions	9
Article 12 : Entrée en application du projet de loi	11
EXAMEN EN COMMISSION	13
TABLEAU COMPARATIF	15

Mesdames, Messieurs,

Ce rapport sera nécessairement concis puisque l'Assemblée nationale, lors de l'examen, le 16 mai 1994, en première lecture du projet de loi portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales, n'a apporté que des "retouches" au texte adopté par votre Haute Assemblée au cours de sa séance du 13 avril 1994.

Il convient de rappeler les principaux éléments de la discussion en première lecture du projet de loi par le Sénat. Les douze amendements au projet de loi initial, adoptés par le Sénat, étaient les douze amendements proposés par votre commission des finances.

Onze de ces amendements ont été votés dans la rédaction retenue par votre Haute Assemblée. En revanche, l'amendement prévoyant la consultation du Comité des finances locales, sur l'ensemble des projets de décrets et d'instructions portant réforme de la comptabilité des collectivités locales (*article 12 du projet de loi*) a été, à la demande du Gouvernement, limité dans son application jusqu'à la fin de l'année suivant la généralisation de la réforme, soit jusqu'en 1998.

Le ministre du Budget avait fait état de sa volonté d'éviter tout alourdissement ultérieur de la procédure s'agissant des modifications mineures que la mise à jour des instructions d'application appellerait d'elle-même.

Il a donc été donné satisfaction à l'ensemble des demandes de votre commission qui intervenaient à la suite des travaux du Comité des Finances locales.

S'agissant des dispositions diverses à caractère budgétaire du projet de loi, votre Haute Assemblée a supprimé l'article 10 du projet de loi portant dispositions générales en matière de titres de

recettes, qui apparaissait inutile pour une part et prématuré pour l'autre.

L'essentiel des amendements de votre commission ont donc porté sur les dispositions du projet de loi relatives à la réforme comptable. Outre des amendements rédactionnels, le Sénat a ainsi adopté les modifications suivantes :

- suppression de la faculté de revenir par décret sur le seuil démographique en matière du choix de la nomenclature pour le vote du budget (*article premier*),

- extension du champ d'application de la **provision spéciale pour remboursement différé** à l'ensemble des dettes d'une collectivité locale en intérêt et en capital (*articles 2 et 4*),

- clarification de la hiérarchie des obligations qui s'imposeront aux communes en matière de **garanties d'emprunt** (*article 5*),

- confirmation du **caractère non rétroactif** de la réforme en ce qui concerne l'amortissement et les garanties d'emprunt (*article 12*),

- **report au 1er janvier 1997** au lieu du 1er janvier 1996 du premier exercice d'application de la réforme (*article 12*),

- **consultation obligatoire du Comité des finances locales** sur les mesures d'application de la réforme des comptabilités communales (*article 12*).

Il convient de souligner enfin qu'à l'article 11, un amendement important a été adopté qui permettra aux communes **d'utiliser diverses ressources propres de la section d'investissement pour contribuer au financement des nouvelles dotations** prévues par la loi en matière d'amortissement et de garanties d'emprunts.

Comme l'a souligné en séance publique, M. Nicolas Sarkozy, ministre du Budget, ce dispositif devrait permettre d'éviter "*un recours injustifié à la fiscalité*" pour financer les dotations ainsi que de préserver la liberté des élus locaux vis-à-vis des modalités de financement de leurs dépenses d'investissement, qu'elles soient ou non obligatoires.

On remarquera également que le débat au Sénat a été placé sous le signe de l'ouverture et du pragmatisme puisque le ministre n'a pas rejeté, sur le plan des principes, divers amendements tendant notamment à étendre le champ d'application du texte ou à rendre plus rigoureuse la définition de l'équilibre budgétaire, mais il

a souhaité qu'ils ne soient pas adoptés afin que l'on examine plus à loisir les conséquences "expérimentales" de l'application du texte avant d'engager la réforme plus avant. Votre rapporteur ne peut que partager ce point de vue avisé et prudent.

*

* *

Les débats à l'Assemblée nationale au cours de sa séance du 16 mai 1994 ont apporté des améliorations, pour l'essentiel de pure forme, au texte voté par le Sénat. Huit articles sur douze ont été adoptés sans modification par rapport à la rédaction issue des travaux du Sénat. Cinq amendements ont été adoptés sur quatre articles.

A l'article 5, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel qui vise à alléger le contenu de cet article.

A l'article 8, une précision a été apportée concernant les modalités d'insertion d'une disposition nouvelle au sein de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972.

A l'article 11, ont été tirées, sur le plan rédactionnel, les conséquences du nouveau régime d'imputation des recettes d'urbanisme dans les budgets locaux.

A l'article 12, deux amendements ont été adoptés par l'Assemblée nationale :

- l'un confirmant, sans risque d'équivoque, que le projet de loi, en l'état actuel n'est pas applicable aux départements et aux régions,

- l'autre, précisant explicitement la date jusqu'à laquelle le Comité des finances locale sera consulté sur les mesures d'application du projet de loi, soit le 31 décembre 1998.

On observe qu'au cours du débat à l'Assemblée nationale, un seul amendement avait été présenté en dehors des cinq amendements de la commission des lois.

Cet amendement, déposé par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale, visait à rendre obligatoire la consultation du Comité des finances locales "sur les actions d'information et de formation des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux qui seront appelés à mettre en oeuvre le nouveau cadre comptable". Cet amendement a été rejeté, non pas pour des raisons de fond, mais au motif qu'il relevait du domaine réglementaire.

*

* *

A l'issue de la discussion à l'Assemblée nationale, seuls **quatre articles demeurent en discussion**. Votre commission se félicite des ultimes modifications apportées par l'Assemblée nationale à ce projet de loi qui contribuent à parfaire le texte issu des travaux de votre Haute Assemblée.

C'est pourquoi votre commission vous demande d'adopter, conformes, les quatre articles restant en discussion de ce projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 5

Provision forfaitaire obligatoire pour garantie d'emprunt

Le Sénat, en première lecture, a retenu une nouvelle rédaction de cet article prévoyant, au premier alinéa, qu'une commune qui accorde des garanties d'emprunts ou son cautionnement à un organisme de droit privé doit obtenir un cautionnement à cet effet. Le deuxième alinéa dispose que la commune pourra se dispenser de cette obligation si elle constitue une provision pour garantie d'emprunt.

Le dernier alinéa a prévu que cette "*obligation*" n'était applicable que dans les communes de 3 500 habitants et plus.

En première lecture, l'Assemblée nationale, à la demande de sa commission des lois, a inséré la condition relative au seuil de population au premier alinéa du texte proposé par cet article.

Par voie de conséquence, elle a également supprimé le dernier alinéa du texte, devenu superflu, et que le Sénat n'avait pas modifié dans la mesure où l'amendement proposé n'avait pas pour objet de rectifier le seuil démographique prévu dans le texte initial.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 8

Régime des ordres de réquisition des comptables publics locaux

Cet article a pour objet de préciser que l'ordre de réquisition du comptable public doit avoir été notifié et transmis au préfet pour revêtir un caractère exécutoire (*paragraphes I, II et III de l'article*).

Par ailleurs, l'absence de caractère exécutoire des actes transmis par l'ordonnateur devient un motif de refus pour le comptable de déférer à un ordre de réquisition (*paragraphes IV, V et VI de l'article*).

Ces dispositions qui seront applicables à la fois dans les communes, les départements et les régions dès que la loi sera promulguée, nécessitent de modifier diverses dispositions de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 ainsi que de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 relative aux régions.

Au paragraphe III de cet article, l'Assemblée nationale a apporté une précision formelle au texte du projet de loi initial, quant aux modalités d'insertion d'une nouvelle disposition à l'article 7 de la loi du 5 juillet 1972 précitée.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11

Prise en compte des conséquences budgétaires des nouvelles dispositions

Cet article permet aux communes d'étaler les dépenses nouvelles résultant de l'application de la réforme comptable dès lors que le montant de celles-ci représente plus de 2 % du produit des impôts locaux.

En première lecture, le Sénat, à la demande de votre commission, a conservé cette garantie en l'assortissant d'un dispositif, particulièrement novateur et utile, tendant à permettre aux communes de **tenir compte de diverses recettes propres de la section d'investissement** pour contribuer éventuellement au financement des dépenses nouvelles résultant de la réforme.

Les recettes propres de la section d'investissement susceptible d'être utilisées à cette fin sont précisées au deuxième alinéa de l'article 11, à savoir :

- les recettes fiscales visées à l'article **L.231-8 du code des communes** : taxe locale d'équipement, contributions aux dépenses d'équipement public mentionnées à l'article L.226-1 du code de l'urbanisme, participation instituée dans les secteurs d'aménagement ;

- les recettes non fiscales, autres que le fonds de compensation de la TVA, visées à l'article **L.231-9 du code des communes**, à savoir le produit du relèvement des tarifs des amendes relatives à la circulation routière (L.231-9-1^o) et la part revenant à la commune des versements au titre du plafond légal de densité (PLD) ;

- les recettes fiscales non obligatoires visées à l'article **L.231-11 du code des communes**, c'est-à-dire le produit du versement destiné aux transports en commun et le produit des surtaxes locales temporaires.

Lors de l'examen en première lecture du texte modifié par le Sénat, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui tire les conséquences de la requalification des recettes liées au versement pour dépassement du PLD intervenue à la suite de la loi du 18 juillet 1985. Ces recettes ne relèvent plus des recettes non fiscales d'investissement visées à l'article L.231-9 du code des communes, mais font partie intégrante des recettes fiscales d'investissement visées à l'article L.231-8 dudit code, où elles sont regroupées au sein de la catégorie des "*contributions aux dépenses d'équipements publics*".

L'amendement de l'Assemblée nationale ne vise donc pas à exclure du dispositif les recettes au titre du dépassement du PLD qui peuvent encore subsister au sein des budgets communaux mais de prendre en compte les modifications intervenues en ce qui concerne la qualification de cette catégorie de ressources.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 12

Entrée en application du projet de loi

Dans la rédaction du projet de loi initial, cet article prévoyait que la réforme des comptabilités communales entrerait en vigueur le 1er janvier 1996 et qu'une loi ultérieure en définirait les conditions d'application aux départements et aux régions.

En première lecture, le Sénat a adopté un amendement reportant le premier exercice d'application de la réforme au 1er janvier 1997 et garantissant sa non-rétroactivité, ainsi qu'un amendement rendant obligatoire, pour une période déterminée, la consultation préalable du Comité des Finances locales sur les mesures d'application de la réforme.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements en première lecture sur le texte modifié par le Sénat.

Le premier amendement consiste à prévoir explicitement que l'article 6 du projet de loi ⁽¹⁾ n'est pas applicable, par renvoi, aux départements et aux régions. Le projet de loi initial, en disposant qu'une loi ultérieure "fixerait" les conditions d'application dudit article 6 aux départements et aux régions, s'efforçait de traduire la volonté du Gouvernement de ne pas exclure ces collectivités locales du champ d'application de la loi, mais seulement de différer pour elles la date de mise en oeuvre de la réforme. La rédaction choisie par l'Assemblée nationale présente l'avantage d'être plus normative et plus rigoureuse.

Le second amendement adopté par l'Assemblée nationale porte sur le délai de consultation obligatoire du Comité des Finances locales. Au cours de l'examen en première lecture, votre

1. L'article 6 du projet de loi est le seul article qui serait susceptible de s'appliquer, par renvoi, aux départements et aux régions ; les autres dispositions qui modifient le code des communes s'appliquent uniquement à cette dernière catégorie de collectivités.

rapporteur avait accepté la rectification demandée par le Gouvernement et tendant à prévoir que le Comité des Finances locales serait consulté *"jusqu'à la fin de l'année suivant la fin de la généralisation de la réforme"*.

L'Assemblée nationale a clarifié le contenu de la condition introduite à la demande du Gouvernement en prévoyant que la consultation du Comité serait obligatoire pour les projets de décrets et d'instructions portant réforme de la comptabilité *"des communes et de leurs groupements pris avant le 31 décembre 1998 en application de la présente loi"*. La rectification s'inscrit clairement dans la logique du Gouvernement qui est de limiter la nouvelle compétence consultative du Comité des Finances locales aux mesures d'application du présent texte, c'est-à-dire pour la comptabilité des communes et de leurs groupements et jusqu'à la fin de l'année 1998.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

*

* *

Votre commission vous demande d'adopter sans modification les dispositions restant en discussion de ce projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 7 juin 1994, sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a procédé à l'examen en deuxième lecture du projet de loi n° 428 (1993 - 1994) portant **dispositions budgétaires et comptables** relatives aux collectivités locales sur le rapport de **M. Jean Clouet, rapporteur**.

M. Jean Clouet, rapporteur, a tout d'abord rappelé que le Sénat, en première lecture, avait adopté douze amendements au projet de loi, qui avaient tous été présentés par la commission.

Il a souligné que l'Assemblée nationale n'avait pas modifié, sur le fond, le projet de loi voté par le Sénat en première lecture.

Il a précisé que l'Assemblée nationale avait adopté conformes huit des douze articles du projet de loi sans modification.

S'agissant des quatre articles en discussion, il a indiqué que ceux-ci avaient fait l'objet, pour l'essentiel, de modifications de pure forme, dont la plus importante consiste à préciser que le Comité des finances locales sera consulté sur les mesures d'application *"portant réforme de la comptabilité des communes et de leurs groupements prises avant le 31 décembre 1998."*

Puis la commission a adopté sans modification les articles 5, 8, 11 et 12 restant en discussion du projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
TITRE PREMIER DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES COMMUNES	TITRE PREMIER DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES COMMUNES	TITRE PREMIER DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES COMMUNES
TITRE II DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI N° 82-213 DU 2 MARS 1982 RELATIVE AUX DROITS ET LIBERTÉS DES COMMUNES, DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS	TITRE II DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI N° 82-213 DU 2 MARS 1982 RELATIVE AUX DROITS ET LIBERTÉS DES COMMUNES, DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS	TITRE II DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI N° 82-213 DU 2 MARS 1982 RELATIVE AUX DROITS ET LIBERTÉS DES COMMUNES, DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS
Art. 5	Art. 5	Art. 5
Le I de l'article 6 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est complété par trois alinéas ainsi rédigés :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Sans modification)</i>
«Une commune qui ne fait pas application des dispositions du II du présent article et qui accorde elle-même une garantie d'emprunt ou son cautionnement à des organismes, autres que ceux visés aux cinquième et huitième à dixième alinéas du présent article, doit obtenir un cautionnement à cet effet.	«Une commune de 3.500 habitants et plus qui ...	
«Une commune n'est pas tenue à cette obligation dès lors qu'elle constitue une provision assise sur les annuités d'emprunts garantis ou cautionnés par ses soins.	...cet effet.	
«Un décret en conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cette disposition.	<i>(Alinéa sans modification)</i>	
«Cette obligation n'est pas applicable aux communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants.»	<i>(Alinéa sans modification)</i>	
	Alinéa supprimé	

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

Art. 8

I. – Avant le dernier alinéa du II de l'article 2 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire. »

II. – Avant le dernier alinéa du II de l'article 45 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les ordres de réquisition du comptable pris par le président du conseil général. »

III. – Le II de l'article 7 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les ordres de réquisition du comptable pris par le président du conseil régional. »

IV. – Le deuxième alinéa de l'article 15 de la loi n° 82 213 du 2 mars 1982 précitée est complété par un membre de phrase ainsi rédigé :

« ainsi qu'en cas d'absence de caractère exécutoire des actes pris par les autorités communales. »

V. – Le deuxième alinéa de l'article 55 de la loi n° 82 213 du 2 mars 1982 précitée est complété par un membre de phrase ainsi rédigé :

« ainsi qu'en cas d'absence de caractère exécutoire des actes pris par les autorités départementales. »

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

Art. 8

I. – *(Sans modification)*

II. – *(Sans modification)*

III. – *Après le quatrième alinéa du II de...*

...régions, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

(Alinéa sans modification)

IV. – *(Sans modification)*

V. – *(Sans modification)*

Propositions de la Commission

Art. 8

(Sans modification)

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

VI. - Le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article 21-3 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est complété par un membre de phrase ainsi rédigé :

« ainsi qu'en cas d'absence de caractère exécutoire des actes pris par les autorités régionales. »

**TITRE III
DISPOSITIONS DIVERSES ET
TRANSITOIRES**

Art. 11

Les recettes d'investissement prévues à l'article L. 231-8, aux 1° et 2° de l'article L. 231-9 et à l'article L. 231-11 du code des communes peuvent être utilisées au financement des dotations aux amortissements et provisions prévues à l'article 2 de la présente loi.

Toutefois, pour les dotations aux provisions, cette faculté est limitée aux provisions constituées pour faire face à des dépenses d'investissement.

Par ailleurs, lorsque les dépenses prévues à l'article 2 de la présente loi entraînent une augmentation des dépenses de fonctionnement de plus de 2 % du produit des impôts directs locaux figurant au budget de l'exercice précédent, la dépense excédant ce seuil peut faire l'objet d'un étalement.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

VI. - (*Sans modification*)

**TITRE III
DISPOSITIONS DIVERSES ET
TRANSITOIRES**

Art. 11

Les recettes...
de l'article L. 231-9...
...au 1°

...présente
loi.

(*Alinéa sans modification*)

(*Alinéa sans modification*)

(*Alinéa sans modification*)

Propositions de la Commission

**TITRE III
DISPOSITIONS DIVERSES ET
TRANSITOIRES**

Art. 11

(*Sans modification*)

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

Art. 12

I. - Les dispositions des articles premier à 6 de la présente loi entreront en vigueur à compter de l'exercice 1997 pour les immobilisations acquises à compter du 1^{er} janvier 1996 et pour les garanties d'emprunt accordées à compter de la même date.

II. - *Une loi ultérieure fixera les conditions d'application de l'article 6 de la présente loi aux départements et aux régions.*

III. - Le comité des finances locales est consulté pour avis sur les projets de décrets et d'instructions portant réforme de la comptabilité des collectivités locales jusqu'à la fin de l'année suivant la fin de la généralisation de la réforme.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

Art. 12

I. - *(Sans modification)*

II. - **Supprimé**

III. - Le comité...

...comptabilité des communes et de leurs groupements, pris avant le 31 décembre 1998 en application de la présente loi.

IV (nouveau). - L'article 6 de la présente loi n'est pas applicable aux départements et aux régions.

Propositions de la Commission

Art. 12

(Sans modification)