

N° 184

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 décembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi portant **nouvelle organisation territoriale de la République** (procédure accélérée),*

Par M. Charles GUENÉ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 636 (2013-2014), 140, 150, 154, 157, 174 et 175 (2014-2015)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	5
--	---

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN TEXTE PLACÉ SOUS LE SIGNE DES ÉCONOMIES.....	7
A. UNE NOUVELLE ORGANISATION DES COMPÉTENCES CENSÉE PERMETTRE DES ÉCONOMIES.....	8
1. Donner plus de poids aux régions	8
2. Conforter le rôle des intercommunalités	9
B. DES ÉCONOMIES ANNONCÉES MAIS PEU RÉALISTES	9
1. Les économies annoncées.....	9
2. Un optimisme difficile à partager	10
II. LES QUESTIONS FINANCIÈRES, GRANDES ABSENTES DU TEXTE	10
A. QUEL FINANCEMENT POUR LES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES ?	10
1. Quelles ressources pour des régions plus vastes et aux compétences renforcées ?	10
2. Quelles incitations aux mutualisations ?	12
3. Des compensations internes aux collectivités territoriales	12
B. QUELS EFFETS SUR LES INÉGALITÉS TERRITORIALES ET LA PÉRÉQUATION ?	13

EXAMEN DES ARTICLES

• ARTICLE 30 (Art. L. 243-7 [nouveau] du code des juridictions financières, art. L. 1611-9 [nouveau], L. 1612-19, L. 1871-1, L. 2312-1, L. 2313-1, L. 3312-1, L. 3313-1, L. 4312-1, L. 4313-1, L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales et art. 108 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012) Publication et diffusion des informations financières et des observations des chambres régionales des comptes	15
• ARTICLE 31 (Art. L. 132-7 [nouveau] du code des juridictions financières) Rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics	21
• ARTICLE 32 Expérimentation de la certification des comptes de collectivités territoriales volontaires	27
• ARTICLE 33 (Art. L. 1611-10 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Participation des collectivités territoriales aux conséquences financières des arrêts en manquement rendus par la Cour de justice de l'Union européenne	31
• ARTICLE 34 (Art. L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales) observatoire de la gestion publique locale	37
EXAMEN EN COMMISSION.....	39

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Réunie le jeudi 11 décembre 2014 sous la présidence de M. Francis Delattre, vice-président, la commission des finances du Sénat a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Charles Guené sur le projet de loi portant **nouvelle organisation territoriale de la République** n° 636 (2013-2014), dans le texte n° 175 (2014-2015) issu des travaux de la commission des lois.

Si le texte a été présenté par le Gouvernement comme un moyen de réaliser des économies, initialement estimées entre 12 et 25 milliards d'euros, la commission des finances a estimé que **ces évaluations étaient très optimistes**. À court terme, ce projet de loi pourrait même se traduire par une augmentation des dépenses.

Par ailleurs, **les questions financières sont les grandes absentes de ce texte** : les régions se voient confier de nouvelles compétences, sans que l'on sache de quelles ressources - notamment fiscales - elles disposeront, tandis que les conséquences qui devront être tirées sur les différents mécanismes de péréquation ne sont pas évoquées. Enfin, les dotations de compensations que les départements devraient verser aux régions rendront plus illisible encore le financement de l'action publique locale.

La commission des finances s'est saisie des articles 30 à 34 qui concernent les finances locales et notamment la transparence financière.

La commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption des articles 30, 31, 32 et 34 et a souscrit à la suppression, par la commission des lois, de l'article 33.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le présent projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République vise principalement à proposer une réorganisation territoriale de notre pays, dans « *la perspective de créer deux grands niveaux d'intervention locale : le niveau intercommunal, traduisant la volonté des communes, et le niveau régional* ».

Il s'agit de procéder à la redistribution des compétences des collectivités territoriales.

Néanmoins, **les questions financières ne sont pas étrangères à cette volonté de modifier la répartition des compétences des collectivités territoriales**, puisque ce projet de loi a été présenté par le Gouvernement comme une importante source d'économies. De plus, il contient des dispositions qui intéressent directement les finances locales. Enfin, l'absence d'éléments sur les conséquences de ce texte sur les ressources des collectivités et sur les fonds de péréquation appelait des observations de votre commission des finances.

C'est pourquoi celle-ci s'est saisie pour avis du présent projet de loi, et notamment de ses articles 30, 31, 32, 33 et 34.

I. UN TEXTE PLACÉ SOUS LE SIGNE DES ÉCONOMIES

Un an après la « loi Métropoles »¹, le présent projet de loi constitue avec le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, actuellement en discussion au Parlement, la nouvelle « réforme territoriale » du Gouvernement.

Ces « *projets de loi ont pour but de mettre les collectivités territoriales en mesure de tenir toute leur place dans [le redressement économique de notre pays] [et d'] assurer une plus grande efficacité de l'action publique* ». De même, l'étude d'impact cite parmi les objectifs de ce texte la « *maîtrise de la dépense publique locale* ».

Ainsi, ce texte est censé permettre aux collectivités territoriales de réaliser des économies, pour des montants très importants selon le Gouvernement, et aider ainsi au respect de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (Odedel), prévu par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, actuellement discuté par le Parlement.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

On peut toutefois considérer ces annonces comme teintées d'optimisme.

A. UNE NOUVELLE ORGANISATION DES COMPÉTENCES CENSÉE PERMETTRE DES ÉCONOMIES

Le présent projet de loi propose tout d'abord de **supprimer la clause de compétence générale des régions** (article 1^{er}) **et des départements** (article 24), un an à peine après leur rétablissement dans la « loi Métropoles ».

Cette clarification des compétences de chaque de collectivités doit permettre, d'après l'étude d'impact, « *une répartition efficace des interventions publiques* » et d'éviter aux élus locaux d'être « *confrontés à la multiplication des sollicitations financières* ». Il s'agit bien, à travers la suppression des doublons, de réaliser des économies.

Parallèlement, **de nombreuses dispositions du texte visent à mieux organiser, entre collectivités, l'exercice de certaines compétences.**

1. Donner plus de poids aux régions

Les articles 2 et 3 **réorganisent la politique en faveur du développement économique au profit des régions**, afin de créer un « *environnement favorable au développement des entreprises* » et de réduire les frais de gestion des aides aux entreprises, qui représentent, d'après le « rapport Queyranne »¹ de juin 2013, 700 millions d'euros environ. Une économie de 100 millions d'euros est attendue à ce titre.

De même, l'article 4 clarifie les compétences en matière de tourisme pour accroître le rôle des régions et les articles 5 à 7 en font de même en matière de déchets (mise en place d'un plan unique au niveau régional) et d'aménagement du territoire (renforcement de la valeur prescriptive des schémas régionaux aménagement et de développement du territoire - SDRAT).

Enfin, les articles 8 à 11 procèdent à une nouvelle répartition des compétences en matière de transports au profit des régions et proposent notamment de leur transférer la voirie départementale, afin de réaliser des économies d'échelle dans sa gestion. De même, l'article 12 transfère les collèges des départements aux régions.

¹ « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité : rapport sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique », Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen et Jean-Jack Queyranne, juin 2013.

2. Conforter le rôle des intercommunalités

Le projet de loi vise également à **conforter le rôle des intercommunalités**.

Les articles 14 à 22 visent à **diminuer le nombre de syndicats intercommunaux** dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports, qui s'élèvent à plus de 13 400, à travers la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Le Premier ministre, Manuel Valls, l'a d'ailleurs rappelé lors de son intervention au Sénat sur le présent projet de loi¹: *« ces syndicats (...) ce sont 17 milliards d'euros de budget, dont 9 milliards d'euros en fonctionnement »*.

Ils proposent également **d'augmenter la taille des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de les faire coïncider avec les « bassins de vie »**, en prévoyant un seuil minimum de 20 000 habitants, bien que le Premier ministre ait annoncé que le Gouvernement ne s'opposerait pas à un assouplissement de cette règle.

Enfin, des **compétences supplémentaires, obligatoires ou facultatives, sont ajoutées** aux compétences des communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines.

Par ailleurs, l'article 23 étend les possibilités de transferts et de délégation de compétences des départements aux métropoles

B. DES ÉCONOMIES ANNONCÉES MAIS PEU RÉALISTES

1. Les économies annoncées

Le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale, André Vallini, a évoqué en mai dernier un montant d'économies possibles compris entre **12 et 25 milliards d'euros**, grâce à la réforme territoriale – c'est-à-dire en prenant en compte la refonte de la carte régionale –, en se fondant sur une réduction de 5 à 10 % des dépenses totales des collectivités (250 milliards d'euros environ).

Il a ensuite revu à la baisse ses ambitions, en évoquant au début du mois de juin 2014 le chiffre de 10 milliards d'euros : *« à moyen terme, entre cinq et dix ans, en faisant des économies d'échelle, en supprimant les chevauchements de compétences, les doublons, on peut arriver à une dizaine de milliards d'euros d'économies »*.

Ce montant d'économies rappelle les chiffres du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Celui-ci prévoit que les dépenses des collectivités devraient augmenter de

¹ Séance du 28 octobre 2014.

12 milliards d'euros environ sur la période 2014-2017, ce qui représenterait une baisse de près de 11 milliards d'euros par rapport à leur « tendance naturelle ».

Malgré ces déclarations, **l'étude d'impact du présent projet de loi ne chiffre pas précisément les économies attendues.**

2. Un optimisme difficile à partager

Certes, des mutualisations seront possibles et des économies d'échelle pourraient être réalisées. Cependant, celles-ci se feront, dans le meilleur cas, **à l'horizon de quelques années.**

De plus, **à court terme, il existe un risque d'augmentation des dépenses** : les regroupements de services relevant de collectivités différentes risquent de se traduire par un alignement à la hausse des régimes indemnitaires.

L'exemple du développement de l'intercommunalité, qui devait également permettre des économies à travers des mutualisations, n'invite pas non plus à l'optimisme.

Cette appréciation est d'ailleurs partagée par les agences de notation. L'agence Moody's¹ estimait ainsi que ces mesures « *ne généreront pas d'économies nettes du fait qu'elles ne font que redistribuer les coûts entre les différents niveaux de collectivités* ».

En définitive, votre rapporteur pour avis considère que **cet optimisme est difficile à partager.**

II. LES QUESTIONS FINANCIÈRES, GRANDES ABSENTES DU TEXTE

A. QUEL FINANCEMENT POUR LES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES ?

1. Quelles ressources pour des régions plus vastes et aux compétences renforcées ?

Le projet de loi propose de renforcer les compétences des régions, notamment en matière économique.

Or, **les concours de l'État représentent plus de 40 % des ressources de fonctionnement des régions** et leur marge de manœuvre fiscale est très faible : leur **pouvoir de fixer des taux** porte uniquement sur la taxe sur les cartes grises.

¹ Moody's Investors Service, "France's Territorial Reform Is Unlikely to Help Local Governments Meet Their Budget Targets", 9 juin 2014.

En ce qui concerne la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), les conseils régionaux ont la possibilité d'augmenter la fraction qu'elles perçoivent :

- d'une part, pour une utilisation libre ;
- d'autre part, pour financer les grands projets d'infrastructures de transports alternatifs à la route.

Ces deux modulations ne peuvent toutefois dépasser 2,5 centimes d'euros par litre de carburants. **Toutes les régions, à l'exception de la Corse et de la région Poitou-Charentes, ont porté la modulation à son niveau maximum.**

Le Premier ministre, Manuel Valls, dans sa déclaration au Sénat sur le présent projet de loi, a d'ailleurs reconnu que *« pour que les régions disposent des capacités à investir, elles devront être dotées d'une fiscalité économique, dynamique et adaptée à leurs missions »*.

Une augmentation de la part de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) revenant aux régions est notamment évoquée ; l'association des régions de France (ARF) en revendique ainsi 70 %¹.

Toutefois, le Gouvernement n'a apporté aucune précision à ce jour sur un éventuel transfert de ressources fiscales entre niveau de collectivités territoriales. Interrogée par les députés le 7 novembre 2014, à l'occasion de l'examen de l'article 58 rattaché aux crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, a indiqué : *« le Premier ministre a ouvert volontairement ce chantier il y a maintenant quelques semaines et, en parallèle de la réforme de la dotation globale de fonctionnement, une vraie réflexion sur la fiscalité économique va être conduite. Elle ne sera sans doute pas applicable immédiatement, mais d'ici à un an ou deux, en associant à ce travail l'ARF et les parlementaires, nous devrions être en mesure de réaliser cette évolution, qui est nécessaire »*.

La question du financement de ces nouvelles compétences reste donc entière. Une augmentation de la part de la CVAE revenant aux régions s'effectuerait au détriment des autres niveaux de collectivités territoriales : les départements ou le bloc communal. Un tel transfert serait difficile à justifier dans le contexte de baisse des dotations de l'État et d'augmentation de certaines dépenses – notamment les dépenses sociales prises en charge par les départements.

La création de nouvelles impositions locales – qui conduit à transférer l'impopularité fiscale sur les élus locaux – augmente la pression fiscale et paraît, dès lors, difficilement envisageable.

¹ « 10 propositions pour réussir la réforme territoriale », Association des régions de France.

Toute réflexion sur la répartition des compétences devrait intégrer la question de leur financement. Mais, selon le Gouvernement, cette dernière sera abordée ultérieurement.

Votre rapporteur pour avis le regrette, car il s'agit d'une problématique globale, qui permettrait de garantir, dès l'origine, la cohérence de la réforme territoriale. Aujourd'hui, celle-ci n'est pas assurée.

2. Quelles incitations aux mutualisations ?

La réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est aujourd'hui indispensable : sa diminution depuis 2014 pose de multiples problèmes techniques car son architecture n'est pas adaptée à une évolution à la baisse, comme le montrent les nombreux mécanismes de garantie.

La nouvelle répartition des compétences entre les échelons de collectivités territoriales et **les incitations aux mutualisations** conduisent également à **s'interroger sur les objectifs assignés à la DGF** : doit-on prévoir des incitations financières aux mutualisations, comme lors de la création des intercommunalités ? Doit-on poursuivre dans cette voie comme le prévoit par exemple une récente proposition de loi¹ pour encourager les communes à fusionner ?

Et, plus généralement, comment mesurer le degré de mutualisation ?

3. Des compensations internes aux collectivités territoriales

La compensation des charges transférées entre les différents niveaux de collectivités territoriales risque d'imbriquer plus encore leurs relations financières.

En effet, l'article 37 du présent projet de loi prévoit que **les transferts de compétences entre niveaux de collectivité² et qui auraient pour conséquence un accroissement de charges « sont accompagnés du transfert concomitant (...) des ressources nécessaires à l'exercice normal des compétences »** grâce au versement d'une dotation de compensation des charges transférées, versée chaque année.

Le V de l'article 37 prévoit ainsi que *« les charges transférées doivent être équivalentes aux dépenses consacrées à la date du transfert, à l'exercice des compétences transférées. Ces charges peuvent être diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts »*.

¹ Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, n° 77, déposée le 31 octobre 2014.

² Il s'agit des transferts des compétences départementales ou communales aux régions.

Aussi, **une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources sera chargée d'évaluer** « *les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées* » **et de prévoir leurs modalités de compensation.**

La commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources est composée pour moitié de représentants du conseil général et pour moitié de la collectivité concernée par le transfert et est « *présidée par le président de la chambre régionale des comptes territorialement compétente* ».

Elle détermine, à la majorité des deux tiers, « *les périodes de référence et les modalités d'évaluation des dépenses* ».

Toutefois, la loi prévoit le cas où un tel accord est impossible : « *le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées figurant dans les comptes administratifs du département et constatées¹ sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences* ».

S'agissant des dépenses d'investissement, le droit à compensation « *est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes, hors fonds européens et hors fonds de concours, figurant dans les comptes administratifs du départements et constatées sur une période de dix ans précédant la date du transfert* ».

Une telle commission locale a été mise en place en 2014 pour préparer la création de la métropole de Lyon : elle a évalué les compensations de transferts de compétences entre le département du Rhône et la future métropole.

Il faut noter que les départements continueront de percevoir, de la part de l'État, une compensation pour les compétences qu'il leur a transféré, et qu'ils verseront eux-mêmes une dotation de compensation à la collectivité exerçant désormais cette compétence.

Si ces dispositions sont indispensables, elles ne contribuent pas à rendre plus lisibles les modalités de financement du secteur public local.

B. QUELS EFFETS SUR LES INÉGALITÉS TERRITORIALES ET LA PÉRÉQUATION ?

Le présent projet de loi ainsi que les modifications récentes, qu'il s'agisse de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles² ou du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, ont **des conséquences importantes mais pas toujours mesurées sur la répartition de la richesse** sur le territoire et sur la solidarité territoriale.

¹ Une actualisation en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC) est également prévue.

² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

La création de la métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier, qui exerce à la fois des compétences intercommunales et départementales **est présentée comme un modèle, alors même que les effets de sa création sur les dispositifs de péréquation n'ont pas été mesurés.**

En effet, si, comme cela a pu être envisagé, le « modèle lyonnais » était étendu à plusieurs autres métropoles, le fonctionnement des fonds départementaux de péréquation devrait être refondé : sur quels critères fonder une péréquation entre des départements de moins en moins semblables ? Avec une activité économique concentrée dans les zones urbaines, quelle répartition de la richesse, notamment fiscale, entre les départements ?

* *

*

En définitive, **ce texte n'apporte pas de réponse aux questions financières qu'il soulève.** La modification de la répartition des compétences et ses conséquences sur la fiscalité, ainsi que les ajustements de la péréquation qui s'avèreront indispensables, auront pourtant des effets considérables, qui nécessiteront **la définition d'une nouvelle gouvernance.**

En effet, au cours des dernières années, l'État a pu être tenté d'imposer aux collectivités territoriales sa vision des finances locales, sans toujours tenir compte de leurs contraintes particulières, tandis que, pour leur part, les collectivités territoriales ont pu être tentées de se réfugier derrière leur libre administration pour s'extraire des contraintes qui pèsent sur nos finances publiques.

Ces deux attitudes ne sont plus possibles : **un dialogue renouvelé entre l'État et les collectivités territoriales devra être mis en place.** La solution du Haut Conseil des territoires a été écartée l'an dernier par le Sénat ; le Gouvernement la réintroduit partiellement, à travers le rôle qu'il souhaite donner au Comité des finances locales et à la Cour des comptes.

Il appartiendra au Parlement de se saisir de cette question, de formuler des propositions et de définir sa place dans ce cadre.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 30

(Art. L. 243-7 [nouveau] du code des juridictions financières, art. L. 1611-9 [nouveau], L. 1612-19, L. 1871-1, L. 2312-1, L. 2313-1, L. 3312-1, L. 3313-1, L. 4312-1, L. 4313-1, L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales et art. 108 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)

Publication et diffusion des informations financières et des observations des chambres régionales des comptes

Commentaire : le présent article vise à garantir une meilleure diffusion des informations budgétaires et financières des collectivités territoriales.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÔLE DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

L'article L. 211-1 du code des juridictions financières prévoit que « *la chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et leurs établissements publics* ».

En outre, selon l'article L. 211-8 du même code, « *la chambre régionale des comptes examine la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. (...) L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante (...). L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations* ».

Pour l'examen de la gestion des collectivités territoriales, la chambre régionale des comptes formule des observations, auxquelles le dirigeant ou l'ordonnateur concerné peut répondre par écrit.

L'article L. 243-5 du code des juridictions financières prévoit que « *les chambres régionales des comptes arrêtent leurs observations définitives sous la forme d'un rapport d'observations* », qui est communiqué à l'exécutif de la collectivité territoriale concernée. Ce dernier communique le rapport d'observations à son assemblée délibérante, « *dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat* ».

B. LA PUBLICITÉ DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES

1. Le débat d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que dans les communes de plus de 3 500 habitants, a lieu au conseil municipal un débat « *sur les orientations générales du budget ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune* ».

De telles obligations s'appliquent également aux départements (article L. 3312-1 du CGCT), aux régions (article L. 4312-1 du CGCT) et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus (article L. 5211-36 du CGCT).

2. La publicité des informations financières

Par ailleurs, les budgets des collectivités territoriales (régions, départements, EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus et communes de plus de 3 500 habitants) sont mis à la disposition du public pendant les quinze jours qui suivent leur adoption.

Les documents budgétaires qui doivent être annexés au budget sont prévus par la loi ; il s'agit notamment de « *données synthétiques sur la situation financière* » de la collectivité territoriale, de la liste des subventions qu'elle a accordées, des engagements financiers de la collectivité territoriale résultant des contrats de partenariat, d'un état retraçant la dette liée à la part investissements des contrats de partenariat, etc.

Les données synthétiques précitées « *font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée* » dans la collectivité territoriale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. GARANTIR LE SUIVI ET LA PUBLICITÉ DES OBSERVATIONS DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

1. L'obligation de présenter les actions entreprises par l'exécutif suite aux observations de la chambre régionale des comptes

Pour inciter les collectivités territoriales à **mettre en œuvre les observations des chambres régionales des comptes (CRC) et permettre leur suivi**, le I prévoit :

- qu'un an après la présentation de son rapport d'observations définitives par la chambre régionale des comptes à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou de l'EPCI, l'exécutif « *présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite* » de ces observations ;

- que ces rapports sont ensuite transmis aux CRC qui les synthétisent dans un document ; celui-ci est présenté par le président de la CRC devant la conférence territoriale de l'action publique et transmis à la Cour des comptes afin d'alimenter la partie de son rapport public annuel consacrée aux suites données aux observations définitives des juridictions financières.

2. La communication des observations des CRC aux communes membres de l'EPCI concerné

Le présent article prévoit d'élargir la diffusion du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes : au lieu d'être présenté au seul organe délibérant de l'EPCI concerné, il est proposé qu'après sa présentation à l'assemblée délibérante de l'EPCI, le rapport d'observations définitives de la CRC soit communiqué par celle-ci aux maires des communes membres de l'EPCI. Il devrait être présenté par le maire au plus proche conseil municipal.

Les rapporteurs de la commission des lois proposent de prévoir que la présentation du rapport au conseil municipal est suivie d'un débat.

B. UN MEILLEUR ACCÈS AUX INFORMATIONS FINANCIÈRES

L'article 108 de la loi de finances pour 2012¹ a prévu que les régions, les départements, les communes ou les EPCI de plus de 50 000 habitants transmettent au préfet un rapport « *présentant notamment les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la composition et l'évolution de la dette ainsi que des dépenses de personnel, de subvention, de communication et d'immobilier* ».

Ces informations devaient permettre au Gouvernement de déposer un rapport présentant la structure et l'évolution des dépenses ainsi que l'état de la dette des collectivités territoriales.

Le V du présent article prévoit d'abroger l'article 108 de la loi de finances pour 2012 ; cette disposition ne serait en effet plus utile, dès lors que le présent article vise à renforcer les informations financières disponibles.

¹ Loi n° 2011-1977 de finances pour 2012.

1. La publicité d'une information financière renforcée

Le **II** prévoit qu'à compter du 1^{er} août 2015, de nouveaux documents budgétaires devront être produits et publiés par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Une opération d'investissement « *dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret* » devra donner lieu à la présentation à l'assemblée délibérante d'une « *étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement* » (1°).

Préalablement au débat d'orientation budgétaire, un rapport devra être présenté à l'assemblée délibérante (et au moins deux mois¹ avant l'examen du budget) sur :

- « *les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la gestion de la dette* » pour les communes de plus de 3 500 habitants (premier alinéa du 4°) ;

- pour les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, les départements et les régions², il « *comporte en outre une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ».

Le rapport est transmis au préfet et publié ; s'agissant des EPCI concernés, le rapport est également transmis à ses communes membres.

Selon l'étude d'impact, « *2 934 communes, 2 167 EPCI, 101 départements et 26 régions* » devront introduire leur débat d'orientation budgétaire par un rapport publié.

Doit également être annexée au budget primitif « *une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles afin de permettre au citoyen d'en saisir les enjeux* ».

La présentation « *brève et synthétique* » ainsi que le rapport préalable au débat d'orientation budgétaire sont **publiés sur le site internet** de la collectivité territoriale (« *s'il existe* »).

Par ailleurs, le **III** prévoit que dans les cinq ans suivant la publication de la loi, les collectivités territoriales et les EPCI de plus de 50 000 habitants devront transmettre au préfet leurs documents budgétaires par voie numérique.

¹ Dix semaines s'agissant des régions.

² Ces dispositions sont prévues respectivement au second alinéa du 4°, au 6° et au 8°.

2. Une meilleure publicité des observations des CRC et des arrêtés des préfets relatifs au budget

Il est également proposé de rendre immédiatement publics les avis formulés par la CRC et les arrêtés pris par le préfet dans le cas où le budget n'est pas adopté ou s'il est en déséquilibre, si le compte administratif est rejeté ou si l'exécution du budget fait apparaître un déficit.

Aussi, d'une part, les assemblées délibérantes ne devraient plus attendre d'être réunies pour se voir communiquer ces arrêtés et avis ; d'autre part, la publicité serait plus large, puisque non limitée à la seule assemblée délibérante.

3. Le renforcement de la dématérialisation

Enfin, le III prévoit que **dans un délai de cinq ans**, l'ensemble des collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants, **les documents budgétaires seront transmis par voie numérique aux préfets**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN MEILLEUR PARTAGE DES « BONNES PRATIQUES »

Il semble de bonne gestion de prévoir que les collectivités territoriales rendent comptent, un an après la publication d'un rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes, des actions entreprises pour s'y conformer. De même, votre rapporteur pour avis est favorable à la communication des rapports d'observations des CRC aux communes membres de l'EPCI concerné.

L'intérêt de prévoir que la synthèse de ces rapports est présentée par le président de la CRC à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) paraît toutefois moins évident. En particulier, il importera que soit présentée une véritable synthèse des « bonnes pratiques », sans que des exécutifs puissent être directement mis en cause.

B. LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DES SEUILS À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

L'étude relative à l'impact pluriannuel de toute opération d'investissement permettra aux collectivités territoriales de mieux prendre en compte les conséquences, à moyen et long termes, de leurs décisions d'investissement. Les coûts induits, notamment en matière de fonctionnement, ne sont en effet pas toujours bien mesurés et peuvent être insuffisamment pris en compte lors de la décision d'investissement.

Cette étude doit être considérée comme une aide à la décision pour les collectivités territoriales, et non comme une contrainte supplémentaire qui leur est imposée.

Toutefois, afin de garantir une application pertinente de cette obligation, votre rapporteur pour avis suggère que le seuil à partir duquel une étude d'impact est obligatoire dépende de la strate démographique de la collectivité territoriale.

En effet, les collectivités les moins peuplées peuvent s'engager dans des projets d'investissement dont le montant nominal est faible, alors même qu'il représente une part significative de leur budget.

Il est prévu qu'un décret précise ce seuil : il conviendra à minima de distinguer les collectivités territoriales de plus de 20 000 habitants des autres.

C. L'UTILITÉ LIMITÉE DU RAPPORT PRÉALABLE AU DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'utilité de prévoir une présentation « *brève et synthétique* » retraçant les principales informations financières « *afin de permettre au citoyen d'en saisir les enjeux* », car **les collectivités territoriales communiquent déjà sur ces sujets.**

D'ailleurs, **une obligation similaire est prévue** par l'article L. 2313-1 du CGCT **pour les communes de plus de 3 500 habitants.**

Par ailleurs, le rapport spécifique sur les dépenses de personnel pour les plus grandes collectivités territoriales permettra d'enrichir l'information disponible sur le sujet, de clarifier le débat et sans doute de mettre fin à un certain nombre de préjugés concernant la fonction publique territoriale.

Toutefois, **il convient d'être attentifs à ne pas stigmatiser les collectivités territoriales et leurs agents** : ce rapport « *précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ». Le contenu précis du rapport sera fixé par décret **et il devrait permettre d'unifier les informations à produire dans ce cadre et de faciliter ainsi les comparaisons.**

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois.

ARTICLE 31

(Art. L. 132-7 [nouveau] du code des juridictions financières)

Rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

Commentaire : le présent article vise à institutionnaliser la publication annuelle par la Cour des comptes d'un rapport sur la situation financière et la gestion des administrations publiques locales.

I. LE DROIT EXISTANT

La section 2 du chapitre III du titre IV du livre I^{er} du code des juridictions financières (CJF), consacrée aux rapports publics de la Cour des comptes, et notamment son article L. 143-6, prévoit :

- le rapport public annuel ;
- les rapports publics thématiques.

D'autre part, dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale (article 47-2 de la Constitution), la Cour publie plusieurs rapports annuels :

- le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, prévu au 4^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances¹ (LOLF) et annexé au **projet de loi de règlement**, qui analyse, par mission et par programmes, l'exécution des crédits du budget de l'État ;

- le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu au 3^o du même article, destiné à contribuer au **débat d'orientation sur les finances publiques** que le Parlement tient au deuxième trimestre ou en juillet ; il traite des finances publiques dans leur ensemble et en particulier des finances des administrations publiques locales ;

- le rapport sur la **certification des comptes de l'État**, prévu au 5^o du même article, qui traite de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État ;

- le ou les rapports sur les **ouvertures de crédits par décret d'avance** en cours d'exercice, prévus au 6^o du même article, qui traitent du respect par le Gouvernement des conditions de procédures et de fond instituées pour prendre de tels décrets ;

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

- le rapport sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale, prévu à l'article LO. 132-3 du CJF et à l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui regroupe l'ensemble des **observations de la Cour sur la sécurité sociale** ;

- le rapport sur la **certification des comptes de la sécurité sociale**, prévu à l'article LO. 132-2-1 du CJF et à l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Le droit existant ne prévoit donc pas la publication d'un rapport annuel portant sur l'ensemble des finances publiques locales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article complète le chapitre II « Relations avec le Parlement et avec le Gouvernement » du titre III du livre I^{er}, relatif à la Cour des comptes, du code des juridictions financières par un article L. 132-7.

La première phrase de son premier alinéa prévoit la **publication annuelle, par la Cour des comptes, d'un rapport « sur la situation financière et la gestion des administrations publiques locales »**.

La deuxième phrase propose que ce rapport soit remis au Gouvernement et au Parlement.

La troisième phrase prévoit que **le premier président de la Cour des comptes présente le rapport devant le comité des finances locales (CFL)**.

Enfin, le second alinéa de l'article L. 132-7 traite du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – qui aborde les finances de l'ensemble des administrations publiques et donc également celles des collectivités – en prévoyant que **le premier président de la Cour des comptes le présente devant le CFL, « après sa remise au Parlement »**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE EXTENSION LOGIQUE DES PUBLICATIONS DE LA COUR AU CHAMP DES FINANCES LOCALES, SYMBOLE DE SA VOLONTÉ DE LES ASSOCIER AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

1. L'institutionnalisation d'un rapport annuel de la Cour sur les finances locales dans la continuité de ses travaux actuels

L'absence de dispositions relatives à la publication d'un rapport spécifique sur les finances des collectivités territoriales ne doit pas laisser penser que la Cour des comptes ne s'y intéressait pas dans ses publications « traditionnelles ».

Ainsi en est-il du rapport public annuel, dont on peut rappeler qu'il abordait, en 2013, « *la situation et les perspectives financières des départements* », ou de certains rapports publics thématiques, parmi lesquels on peut citer par exemple le rapport de 2009 sur « *les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels* » ou celui de 2011 sur « *la gestion de la dette publique locale* ».

De même, comme on l'a rappelé, le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques traite des finances publiques dans leur ensemble et consacre une de ses parties aux administrations publiques locales.

Enfin, **l'exercice proposé par le présent article d'un rapport consacré exclusivement aux finances publiques locales, prises dans leur ensemble, n'est pas nouveau**, puisque tel était l'objet des rapports intitulés « Les finances publiques locales » publiés en octobre 2013 et 2014, sous la forme d'un rapport public thématique.

En fait, **le présent article ne vise qu'à institutionnaliser ce type de rapport, la volonté de la Cour étant d'en faire un rendez-vous annuel**, comme l'avait expliqué lors de son audition par votre commission Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour et président de la formation interjuridictions chargée de la préparation du projet de rapport de 2013¹.

2. Une extension logique des publications de la Cour des comptes au champ des administrations publiques locales

Dans le prolongement de son rapport public annuel, publié depuis 1807, la Cour des comptes a progressivement étendu le champ de ses publications aux lois de finances (les rapports sur l'exécution des lois de finances étaient ainsi déjà prévus par l'article 36 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances² de 1959), aux lois de financement de la sécurité sociale en 1994, en conséquence de l'importance croissante des finances sociales, et aux finances publiques dans leur ensemble à partir de 2005, avec le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Les finances locales constituent donc le dernier domaine de nos finances publiques à ne pas faire l'objet d'un rapport annuel spécifique de la Cour, expressément prévu dans la loi. Or, elles ne peuvent plus aujourd'hui être traitées séparément : d'une part, parce que les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (environ 100 milliards d'euros) représentent une part significative des finances de l'État et, d'autre part, parce que l'appréciation de la situation des finances publiques, dans le cadre des mécanismes mis en place par l'Union européenne, porte sur

¹ Audition devant la commission des finances du 7 novembre 2013.

² Ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

l'ensemble des administrations publiques (pacte européen de stabilité et de croissance, traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance). De même, l'objectif de moyen terme fixé en application de la loi organique¹ relative à la gouvernance des finances publiques et l'article liminaire des lois de finances portent sur l'ensemble des administrations publiques.

Ce nouveau rapport vient donc logiquement compléter le triptyque que consacrera annuellement la Cour des comptes à nos finances publiques, à côté de ses œuvres sur les finances de l'État et de la sécurité sociale.

3. Un symbole de la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques

Au-delà de la cohérence d'ensemble que cet ajout peut donner aux publications de la Cour des comptes, qui couvriront désormais, annuellement, chaque champ des finances publiques, l'on peut voir dans ce nouveau rapport un symbole de l'association des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.

Plus précisément, **il s'agira pour la Cour des comptes d'y exposer sa vision de l'évolution des finances locales**, comme elle a pu le faire dans le rapport de 2013 précité ou celui de 2014.

B. UN DISPOSITIF QUI TRADUIT UNE VISION INSTITUTIONNELLE PARTICULIÈRE EN MATIÈRE DE FINANCES LOCALES

1. Un dispositif initialement envisagé dans le cadre du Haut Conseil des territoires, avant sa suppression par le Sénat

Le présent article reprend en fait, pour l'essentiel, une disposition du projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale (DSTDL), déposé concomitamment au projet de loi portant modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), mais qui ne fut jamais débattu.

L'article 40 du projet de loi DSTDL prévoyait la mise en place d'un Haut Conseil des territoires, destiné à « *refonder le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales* » et son article 19 proposait que la Cour des comptes publie annuellement un « *rapport portant sur la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* » et que le premier président de la Cour des comptes le présente, ainsi que le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, devant le Haut Conseil « *ou sa formation spécialisée constituée par le comité des finances locales* ».

¹ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Lors de l'examen du projet de loi MAPTAM à l'Assemblée nationale, nos collègues députés avaient souhaité, à l'initiative du rapporteur de la commission des lois Olivier Dussopt, introduire ces dispositions dans le texte, avant même l'examen du projet de loi DSTDL.

En deuxième lecture, **le Sénat était revenu sur la création du Haut Conseil des territoires, au nom de sa mission constitutionnelle de représentation des collectivités**, et donc, par cohérence, avait supprimé la présentation des deux rapports devant le Haut Conseil par le premier président de la Cour des comptes. Ces dispositions ne furent pas reprises dans le texte issu de la commission mixte paritaire et donc, *a fortiori*, dans le texte définitivement adopté.

Le présent article vise à les réintroduire, malgré l'abandon - pour l'heure - de la mise en place du Haut Conseil des territoires.

2. Un positionnement institutionnel du CFL et de la Cour des comptes qui suscite des interrogations

L'inscription dans la loi de la présentation des deux rapports précités par le premier président de la Cour des comptes devant le CFL suscite des interrogations à plusieurs titres.

Tout d'abord, le CFL a notamment pour mission de fournir au Parlement et au Gouvernement « *les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales* » (article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales - CGCT) et d'établir chaque année « *un rapport sur la situation financière des collectivités locales* » (deuxième alinéa du même article), qui prend la forme du traditionnel rapport de l'observatoire des finances locales.

Ainsi, le CFL et la Cour des comptes produiront annuellement, chacun de leur côté, un rapport sur un sujet identique.

S'il est naturel que le CFL s'intéresse aux publications de la Cour et que la Cour des comptes prête attention aux publications et aux débats du CFL, **y a-t-il un sens à institutionnaliser un tête-à-tête entre deux instances chargées, chacune à leur façon, d'éclairer le Parlement et le Gouvernement ?**

Au demeurant, le CFL est libre d'inscrire à son ordre du jour une audition du premier président de la Cour - ce qu'il a d'ailleurs fait le 21 janvier 2014 ainsi que le 13 novembre 2014.

C'est pourquoi votre commission a considéré qu'à ce stade la remise du rapport au Parlement et au Gouvernement était suffisante. Elle approuve donc la suppression par la commission des lois des dispositions prévoyant une présentation des rapports devant le CFL.

Il n'en demeure pas moins qu'il sera nécessaire d'imaginer une véritable gouvernance des finances locales, plutôt que de prévoir des adaptations à la marge, sans vision d'ensemble.

C. UNE EXTENSION DISCUTABLE DU CHAMP DU RAPPORT À LA GESTION DES COLLECTIVITÉS

Le périmètre du rapport institué par le présent article a connu une modification par rapport à la version initiale du projet de loi DSTDL.

D'abord limité à « *la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* », **il porte désormais également sur leur gestion.**

Cette extension rappelle les missions des chambres régionales des comptes, qui jugent « *l'ensemble des comptes publics des collectivités* »¹, concourent « *au contrôle budgétaire des collectivités* »² et examinent « *la gestion des collectivités* »³.

Sur ce dernier point néanmoins, le deuxième alinéa de l'article L. 211-8 du CJF précise que « *l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations* ».

Cette précision n'apparaît pas dans le présent article. **Néanmoins, votre commission des finances n'a pas jugé utile de revenir sur le champ du rapport, considérant que cette extension allait de pair avec l'élargissement du champ de l'observatoire des finances locales (voir l'article 34).**

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois, sans modification.

¹ Article L. 211-1 du code des juridictions financières.

² Article L. 211-7 du code des juridictions financières.

³ Article L. 211-8 du code des juridictions financières.

ARTICLE 32

Expérimentation de la certification des comptes de collectivités territoriales volontaires

Commentaire : le présent article prévoit que les collectivités territoriales dont les recettes de fonctionnement excèdent 200 millions d'euros pourront participer à une expérimentation de la certification de leurs comptes.

I. LE DROIT EXISTANT**A. UN ENJEU RÉCENT : LA CERTIFICATION DES COMPTES PUBLICS**

La certification des comptes est un moyen de garantir la fiabilité, la régularité et la sincérité des comptes mais elle vise aussi à assurer une bonne information, notamment des citoyens et des créanciers. Selon la Cour des comptes, « *la certification est une opinion écrite et motivée que formule, sous sa propre responsabilité, un auditeur externe sur les comptes d'une entité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable sur la conformité des états financiers, dans tous leurs aspects significatifs, à un ensemble de règles et de principes* »¹.

Depuis les années 2000, la France s'est engagée sur la voie de la certification des comptes publics.

Ainsi, depuis 2005, la « *certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État* » constitue l'une des missions de la Cour des comptes prévues par la loi organique relative aux lois de finances² (LOLF).

Suite à une initiative du Sénat lors de l'examen de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008³, l'article 47-2 de la Constitution prévoit désormais que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Or, la loi de finances rectificative pour 2011⁴ a précisé que « *la Cour des comptes s'assure que les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière soit en certifiant elle-même les comptes, soit en*

¹ « *Certification des comptes de l'État, Exercice 2013* », Cour des comptes, mai 2014.

² Article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

³ Article 22 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

⁴ Article 62 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

rendant compte au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques dont elle n'assure pas la certification¹ ».

À ce jour, ni la Cour des comptes, ni les chambres régionales des comptes n'assurent la certification des comptes des collectivités territoriales.

B. LE CAS PARTICULIER DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Selon le rapport² de notre collègue député Jean-Luc Warsmann sur le projet de loi portant réforme des juridictions financières, « *au cours des auditions conduites par votre rapporteur, de nombreuses personnes auditionnées ont fait valoir que la certification des comptes présenterait un intérêt limité pour les collectivités territoriales.*

En effet, celles recourant à des émissions de type obligataire font d'ores et déjà certifier leurs comptes afin de pouvoir bénéficier des meilleures conditions du marché. Surtout, le processus de certification des comptes paraît extrêmement lourd tant pour les juridictions financières que pour les collectivités certifiées.

Dans ce contexte, la commission a adopté l'amendement de la commission des Finances, saisie pour avis, supprimant l'article 12 du projet de loi. Celui-ci prévoyait qu'une expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales serait conduite par la Cour des comptes sur une durée de huit ans ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont les produits de fonctionnement sont supérieurs à 200 millions d'euros en 2014, peuvent se porter candidates à une expérimentation de la certification, coordonnée par la Cour des comptes.

La durée de cette expérimentation est fixée à cinq ans et elle débiterait trois ans après la publication de la présente loi. Selon l'étude d'impact, ce délai serait nécessaire pour sélectionner les collectivités participant à l'expérimentation.

Un an après la promulgation de la présente loi, les collectivités territoriales et EPCI concernés et intéressés pourraient adresser leur candidature au ministre chargé des collectivités territoriales, qui « *se prononce sur les candidatures sur proposition du premier président de la Cour des comptes* ».

¹ Disposition codifiée à l'article L. 111-3-1 A du code des juridictions financières.

² Rapport n° 2790 fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi portant réforme des juridictions financières, par Jean-Luc Warsmann, 15 septembre 2010.

Une fois la collectivité sélectionnée, elle conclue une convention avec la Cour des comptes, qui définit les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation « *et précise les moyens en crédits, ou en personnels, ou à ce double titre, qui l'accompagnent* ».

Selon l'étude d'impact, « *disposer de comptes fiables est, pour les collectivités territoriales et leurs partenaires, à la fois une nécessité et un atout. Si les comptables publics tiennent la comptabilité des collectivités territoriales, leurs écritures sont la résultante de décisions prises par les ordonnateurs qui détiennent le pouvoir de gestion. La qualité comptable n'est donc pas l'affaire des seuls comptables publics* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans la mesure où la certification n'est pas une obligation mais une expérimentation, réservée aux plus grandes collectivités et reposant sur le volontariat, votre rapporteur spécial ne s'y oppose pas.

L'utilité de la certification des comptes des collectivités territoriales **est toutefois incertaine** : les collectivités territoriales, comme la Cour des comptes d'ailleurs, n'ont pas les moyens aujourd'hui de mener un tel chantier.

La répartition de la prise en charge du coût de la certification ainsi que le rôle de la Cour des comptes (qui « *coordonne une expérimentation de dispositifs* ») **mériteraient d'être précisés**. Certaines collectivités territoriales font d'ailleurs déjà certifier leurs comptes par des organismes privés.

C'est d'ailleurs ce qu'a indiqué Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, auditionné par le Sénat le 27 novembre 2014 :

« La Cour est prête à apporter son concours à une telle expérimentation, mais la signification de « la Cour coordonne » mérite d'être précisée. Doit-il y avoir plusieurs acteurs ? Mieux vaudrait écrire « la Cour conduit » l'expérimentation, selon des modalités restant à préciser, sachant que pour l'Europe, la certification entre dans le champ concurrentiel. La Cour bénéficiera-t-elle d'un droit exclusif pour certains établissements à statut particulier ? Au-delà de l'expérimentation, je ne suis pas certain que ce soit son rôle de procéder elle-même à l'exercice de certification des comptes ».

La commission des lois a d'ailleurs adopté un amendement précisant que la Cour des comptes « *conduit* » l'expérimentation.

L'objectif prioritaire doit être la maîtrise des finances publiques et l'amélioration de la gestion publique. La certification peut contribuer à cet objectif, mais il ne faut pas négliger le fait que les élus locaux mettent déjà en place des mécanismes de contrôle interne afin de garantir une bonne gestion des deniers publics ainsi que des politiques publiques efficaces.

Si la certification devenait une obligation, il conviendrait d'en mesurer précisément les coûts ainsi que les effets attendus, afin de déterminer à quels types de collectivités territoriales elle devrait s'appliquer.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption sans modification de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois.

ARTICLE 33

(Art. L. 1611-10 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Participation des collectivités territoriales aux conséquences financières des arrêts en manquement rendus par la Cour de justice de l'Union européenne

Commentaire : le présent article vise à ce que les collectivités territoriales participent financièrement au paiement des amendes et astreintes imposées à la France pour manquement au droit communautaire et qui leur seraient imputables.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RECOURS EN CONSTATATION DE MANQUEMENT

Le recours en constatation de manquement, prévu aux articles 258 à 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), permet de déterminer si un État a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire.

Cette procédure peut être lancée par un État membre ou, et c'est le cas le plus fréquent, par la Commission européenne. **On distingue une phase précontentieuse et une phase contentieuse.**

La phase précontentieuse commence par une phase officieuse, au cours de laquelle la Commission engage un dialogue avec l'État concerné, afin de parvenir à une solution « amiable ». Si ce dialogue n'aboutit pas, la Commission enclenche la procédure officielle en adressant à l'État une **lettre de mise en demeure**.

Celle-ci ouvre la procédure officielle et définit le périmètre du litige. Si la Commission européenne est convaincue par les éléments apportés par l'État concerné au cours de cette phase de la procédure, ou qu'elle s'accorde avec lui, la procédure prend fin. À défaut, la Commission peut émettre un **avis motivé**.

Celui-ci présente les raisons de droit et de fait qui conduisent la Commission à estimer qu'il y a manquement et indique les mesures que l'État doit adopter pour y remédier, dans un délai raisonnable. Si cet avis motivé n'est pas respecté, la Commission européenne peut **saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)** d'un recours en constatation de manquement.

Cette saisine marque le début de la **phase contentieuse**, au cours de laquelle la Commission ne peut évoquer d'autres griefs que ceux présentés dans la lettre de mise en demeure.

Le cas échéant, la Cour prend un **arrêt en manquement**, qui constate le manquement au droit communautaire et impose à l'État les mesures d'exécution nécessaires pour qu'il se conforme à ses obligations.

Si l'État concerné ne se conforme pas à ses obligations, la Commission européenne – éventuellement après un nouvel avis motivé – peut saisir la CJUE pour qu'elle le condamne (arrêt de manquement sur manquement) à payer une **amende forfaitaire ou une astreinte**, dont elle propose le montant. La Commission a rendu public sa méthode d'évaluation¹, qui prend en compte la gravité et la durée de l'infraction ainsi que la capacité de paiement. La CJUE peut néanmoins décider librement du montant des sanctions.

Depuis le traité de Lisbonne, la Commission a la possibilité de demander des sanctions financières dès le recours en constatation de manquement.

B. UNE RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT QUELLE QUE SOIT L'ENTITÉ À L'ORIGINE DU MANQUEMENT

Le fait qu'un manquement au droit communautaire relève de l'État ou d'une collectivité territoriale est indifférent : dans tous les cas, c'est uniquement l'État qui sera tenu responsable. Il s'agit, selon un principe classique du droit international, d'assurer la neutralité du droit communautaire vis-à-vis des choix constitutionnels d'organisation territoriale.

Ainsi, dans une décision de 1970², la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a précisé que le manquement est constitué et imputable à l'État « *quel que soit l'organe de l'État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante* ».

Plus récemment, la Cour³ indiquait : « *la circonstance qu'un État membre a confié à ses régions le soin de mettre en œuvre [le droit communautaire] ne saurait avoir aucune incidence sur l'application [du recours en manquement]* » ; il reste « *seul responsable, vis-à-vis de la Communauté, du respect de ses obligations qui résultent du droit communautaire* ».

¹ Communication du 12 janvier 2012.

² CJCE, 5 mai 1970, *Commission c/ Belgique*.

³ CJCE, 13 décembre 1991, *Commission c/ Italie (C-33/90)*.

La responsabilité de l'État n'empêche pas d'identifier l'imputabilité réelle du manquement, comme le précise Anne Rigaux¹ : la Cour « *livre cependant dans ses arrêts une analyse réaliste de l'imputabilité réelle du manquement condamné* ». Ainsi, dans la décision du 13 décembre précitée, la CJCE précisait : « *Il y a, dès lors, lieu de constater que la région de Campanie n'ayant [...] établi ou tenu à jour des programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent* ».

Une décision² analogue a d'ailleurs été rendue concernant les collectivités françaises : « *les entités françaises compétentes n'ayant pas [respecté les règles du droit communautaire], la République française a manqué aux obligations qui lui incombent* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 33 du présent projet de loi introduit un nouvel article L. 1611-10 dans le code général des collectivités territoriales, qui prévoit que les collectivités participent financièrement au paiement des amendes et astreintes imposées à la France pour manquement au droit communautaire et qui leur seraient imputables.

Son I pose le principe de cette participation financière. Plus précisément, « *les collectivités territoriales supportent les conséquences financières des arrêts rendus* » par la CJUE « *pour tout manquement au droit de l'Union européenne qui leur est imputable en tout ou en partie* ». La dernière phrase de ce paragraphe prévoit que ces charges correspondent à des dépenses obligatoires pour les collectivités.

Le II prévoit que l'État doit informer les collectivités territoriales ou leurs groupements « *présumés avoir méconnu le droit de l'Union européenne* », lorsqu'elles peuvent être identifiées, dès l'engagement de la procédure de recours en manquement ou au cours de celle-ci. Ceci afin de leur permettre de produire des observations qui permettront à l'État d'assurer sa défense.

Les III à V prévoient les modalités selon lesquelles est fixée la participation financière des collectivités. Le III dispose que l'État propose une répartition des sommes entre les collectivités, déduction faite, le cas échéant, de la part incombant à l'État. Le IV précise qu'en cas d'accord, la répartition des sommes est fixée par décret. En cas de désaccord, le V prévoit que la répartition est fixée par décret, **après avis d'une commission**

¹ A. Rigaux, « *La soumission des collectivités infra-étatiques des États membres aux exigences du droit de l'Union européenne* », in L. Potvin-Solis (éd.) *Les effets du droit de l'Union européenne sur les compétences des collectivités territoriales*, Paris, L'Harmattan, 2013.

² CJCE, 26 octobre 2000, *Commission c/ France* (C-16/98).

composée de membres du Conseil d'État et de magistrats de la Cour des comptes.

Enfin le VI prévoit que les modalités d'application de l'article sont fixées par décret en Conseil d'État.

*

La commission des lois a supprimé cet article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article pose un principe de responsabilité des collectivités territoriales, que ne remet pas en cause votre rapporteur pour avis.

Cependant, il considère que le dispositif retenu pose problèmes à plusieurs égards, notamment quand on le compare à ce qu'ont pu mettre en place d'autres États européens.

A. DES EXEMPLES D'ÉTAT EUROPÉENS AYANT MIS EN PLACE DES DISPOSITION ANALOGUES

Plusieurs États européens ont prévu une répartition interne des sanctions financières communautaires.

En Allemagne, le sixième alinéa de l'article 104 de la loi fondamentale allemande (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) dispose que « *la Fédération et les Länder supportent, conformément à la répartition interne des compétences et missions, les charges découlant d'une violation des obligations supranationales ou internationales de l'Allemagne* ».

Plus précisément, « *dans les cas où l'Union européenne impose des corrections financières concernant plusieurs Länder* », la charge est répartie sur la Fédération (15 %), l'ensemble des Länder (35 %, répartis en fonction d'une clé de répartition prédéfinie) et les Länder responsables (50 %, au prorata du montant des « *moyens financiers reçus* »).

En revanche, il n'existe pas de répartition de la responsabilité entre la Fédération et les collectivités territoriales, cette question relevant de chaque Land. Seul le Land de Mecklembourg-Poméranie a adopté des dispositions en ce sens.

En Autriche, l'État fédéral peut exercer une action récursoire contre l'ensemble des Länder et des communes. La répartition de la charge financière n'est pas prévue en détail par les textes. Ces dispositions n'ont jamais été appliquées.

Aux Pays-Bas, une loi a été adoptée en 2004 (*Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten*) son article 7 dispose qu'en cas de condamnation pour manquement au droit communautaire, « *le ministre peut*

décider de réclamer ces sommes aux entités publiques, dans la mesure où la responsabilité des Pays-Bas est le résultat d'un manquement de l'entité publique appropriée ». Ces dispositions n'ont jamais été appliquées.

Enfin, **en Belgique**, il est également possible de répercuter sur une communauté ou la région défaillante les conséquences financières d'un manquement au droit communautaire.

B. UN DISPOSITIF QUI COMPORTE PLUSIEURS LIMITES

Le dispositif proposé par le présent article comporte plusieurs limites.

Tout d'abord, **le champ de la responsabilité des collectivités territoriales semble insuffisamment circonscrit :**

- d'une part, elles « supportent » les conséquences financières, alors qu'il aurait probablement été plus judicieux de prévoir qu'elles y « participent », dans la mesure où il s'agit des manquements qui leur sont imputables « *en tout ou partie* » ;

- d'autre part, est visé tout manquement « *qui leur est imputable en tout ou partie* », **sans préciser qu'il s'agirait d'un manquement relatif à leur domaine de compétence**, ce qui peut sembler poser problème.

Par ailleurs, **les conditions selon lesquelles est arrêtée la participation financière des collectivités territoriales interrogent également :**

- il est prévu « *le cas échéant* » une participation de l'État ; mais l'on pourrait juger plus opportun de prévoir sa **participation systématique**, dans une proportion minimale, comme cela se fait en Allemagne ;

- en cas de désaccord entre le Gouvernement et les collectivités territoriales, il est prévu de recueillir l'avis d'une commission, mais **cet avis étant purement indicatif, il n'offre pas une garantie suffisante aux collectivités ;**

- enfin, de par sa composition – à savoir des membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes – **cette commission se prive de l'expertise que pourraient apporter des représentants des collectivités.**

C. DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES POTENTIELLEMENT IMPORTANTES

Votre rapporteur pour avis a souhaité disposer d'un chiffrage des éventuelles sanctions financières qu'auraient à supporter les collectivités. Malgré ses demandes, le Gouvernement ne lui a pratiquement fourni aucun élément.

Certes, il est difficile d'évaluer les sanctions appliquées à un contentieux non encore achevé ou à un contentieux « probable », malgré la publication par la Commission européenne de sa méthodologie en la matière. Mais il est difficile pour le Parlement d'adopter un dispositif créant une charge potentielle pour les collectivités, sans avoir aucune idée de son montant.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur pour avis que les affaires suivantes pourraient entrer dans le champ d'application de l'article :

- Trois affaires sont au stade de la demande d'informations :
 - o l'affaire du grand hamster d'Alsace (*cricketus cricketus*) (C-383/09) ;
 - o l'affaire des eaux résiduaires urbaines (échéance de 2000) (C-23/13) ;
 - o l'affaire des nitrates en Bretagne, Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes ;
- Une affaire au stade précontentieux de l'avis motivé :
 - o l'affaire des eaux résiduaires urbaines (échéance de 2005) ;
- Deux affaires au stade précontentieux de la mise en demeure :
 - o l'affaire de la qualité de l'air / PM10 ;
 - o l'affaire du bruit dans l'environnement.

La seule de ces affaires ayant fait l'objet d'un chiffrage est le contentieux du grand hamster d'Alsace, pour lequel **76 millions d'euros ont été provisionnés par l'État**. S'agissant de l'affaire des nitrates de Bretagne, le montant de 40 millions d'euros avait été évoqué il y a quelques années. En tout état de cause, il s'agit de montants importants

*

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur pour avis considère qu'il n'est pas possible d'adopter l'article en l'état.

Décision de votre commission : votre commission vous propose de souscrire à la suppression de cet article.

ARTICLE 34

(Art. L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales)

observatoire de la gestion publique locale

Commentaire : le présent article vise à élargir les missions du comité des finances locales à une analyse de la gestion locale.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que le comité des finances locales (CFL) a pour mission « *de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales* ». Il établit chaque année « *un rapport sur la situation financière des collectivités locales* » et « *a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale* ».

Le dernier alinéa précise que ces missions peuvent être exercées par « *une formation spécialisée du comité, dénommée observatoire des finances locales* ». Dans les faits, c'est effectivement l'observatoire qui rédige le rapport annuel sur la situation financière des collectivités territoriales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article complète l'article L. 1211-4 précité afin **d'étendre les missions du CFL à une analyse de la gestion locale.**

Le 1° ajoute aux missions du CFL une analyse de la gestion des collectivités territoriales, dont il assure la diffusion, « *afin de favoriser le développement de bonnes pratiques* ». Il prévoit également que le CFL peut réaliser des « *évaluations de politiques publiques locales* » et des « *missions d'expertise et d'audit* ».

Le 2° change le nom de l'observatoire des finances locales en « *observatoire de la gestion publique locale* ».

Enfin, **le 3° prévoit** que l'observatoire est présidé par le président du CFL (ce qui est déjà le cas) et qu'il peut bénéficier du concours de fonctionnaires de l'État (ce qui est également déjà le cas), mais aussi de fonctionnaires territoriaux.

La commission des lois a adopté un amendement de précision et précisé que l'observatoire pouvait solliciter toute personne susceptible d'éclairer ses travaux.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'extension des missions de l'observatoire des finances locales à une analyse de la gestion des collectivités permettra de faire émerger de bonnes pratiques, à partir de l'analyse et de l'expérience d'élus locaux.

Votre commission des finances y est donc favorable.

Décision de la commission : votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article, tel qu'il résulte du texte de la commission des lois, sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 11 décembre 2014, sous la présidence de M. Francis Delattre, vice-président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Charles Guené, rapporteur pour avis, sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République n° 636 (2013-2014), dans le texte n° 175 (2014-2015) issu des travaux de la commission des lois.

M. Charles Guené, rapporteur. – D'emblée, le Gouvernement a présenté la nouvelle répartition des compétences qu'engage ce texte comme un moyen de maîtriser la dépense publique. En mai dernier, André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale, annonçait des économies comprises entre 12 et 25 milliards d'euros, une prévision ramenée à 10 milliards d'euros par la suite. Étonnamment, l'étude d'impact n'en donne pas de chiffre précis.

Je ne suis pas aussi optimiste que le Gouvernement sur les économies que cette réforme permettrait de réaliser.

Dès le mois de juin, l'agence Moody's estimait que les mesures proposées « *ne [généreraient] pas d'économies nettes [car] elles ne [faisaient] que redistribuer les coûts entre les différents niveaux de collectivités* ». En tout état de cause, on ne peut attendre de cette réforme que des économies à moyen terme. À court terme, on peut en craindre une augmentation des dépenses.

La réorganisation des compétences ne s'accompagne d'aucune modification des ressources affectées aux collectivités territoriales. Les régions, qui disposent de faibles marges de manœuvres fiscales, se verront transférer des compétences départementales telles que les routes et les collèges. Elles demandent par la voix de l'Association des régions de France le transfert d'une part de cotisation sur la valeur ajoutée pour faire face à leurs nouvelles charges. Le Premier ministre en personne a admis devant nous le 28 octobre dernier que « *pour que les régions disposent des capacités à investir, elles devront être dotées d'une fiscalité économique, dynamique et adaptée à leurs missions* ». Le texte prévoit seulement une dotation de compensation versée par une collectivité à une autre. Une commission locale d'évaluation des charges et des ressources évaluera les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées.

Cette disposition, qui s'inspire de la métropole de Lyon, rendra les finances locales encore moins lisibles. Le département deviendra une sorte de « boîte aux lettres » : il recevra des compensations de l'État qu'il transférera aux régions.

La commission des lois, qui a établi hier son texte, a supprimé les articles transférant la plupart des compétences départementales aux régions

et, par cohérence, la disposition selon laquelle les départements continueront de percevoir des compensations de l'État.

Ce projet de loi soulève de nombreuses questions sur le financement de nos collectivités territoriales, parmi lesquelles ses conséquences sur les dispositifs de péréquation, notamment au niveau départemental. Serge Morvan, directeur général des collectivités territoriales, que j'ai interrogé lors du déplacement du Sénat hors les murs à Chartres, a reconnu qu'il faudrait y revenir.

La réforme territoriale n'affiche pas d'objectif clair. Le Président de la République, avant même que ne soit rétablie la clause de compétence générale avec la promulgation de la loi MAP, annonçait sa prochaine suppression. La répartition des compétences, leur financement mais aussi le rôle de l'État dans les territoires devraient constituer un projet fédérateur et cohérent, ce n'est manifestement pas le cas. Ce texte, dicté par la nécessité de réaliser des économies, manquera sans doute son but.

Mon rapport pour avis porte sur les seuls articles qui concernent les finances locales et la transparence financière. L'article 30 prévoit que les exécutifs locaux devront, un an après la remise d'un rapport de la chambre régionale des comptes (CRC), présenter les actions entreprises pour mettre en œuvre ses recommandations. Afin de partager les bonnes pratiques, une synthèse de ces rapports sera présentée lors de la conférence territoriale de l'action publique. Les rapports d'observation des CRC concernant un établissement public de coopération intercommunale seront transmis à ses communes membres et débattus.

En outre, les opérations d'investissement d'un montant « *supérieur à un seuil fixé par décret* » devront s'accompagner d'une étude relative à leur impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement. En soi, cela paraît louable : considérons cette mesure comme une aide à la décision, et non comme une contrainte. Toutefois, le seuil devra être calibré pour tenir compte de la taille des collectivités.

Enfin, dans les communes de plus de 3 500 habitants, un rapport préalable au débat d'orientation budgétaire devra être présenté à l'assemblée délibérante au moins deux mois avant l'examen du budget.

La commission des lois a inséré un article additionnel après l'article 30 prévoyant la dématérialisation des pièces comptables dans un délai de trois ans, notamment pour les communes de plus de 10 000 habitants.

L'article 31 inscrit dans le code des juridictions financières le principe d'un rapport annuel de la Cour des comptes sur « *la situation financière et la gestion des administrations publiques locales* ». En pratique, cela revient à institutionnaliser le rapport sur les finances locales que la Cour publie depuis l'an dernier. Si je n'y vois pas d'inconvénient, cette mesure

symbolise la volonté de la Cour des comptes d'exposer sa vision de l'évolution des finances locales.

Le dispositif initial prévoyait que le premier président de la Cour présentait ce rapport, ainsi que le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, devant le Comité des finances locales. Quel curieux tête-à-tête entre deux instances chargées, chacune à leur façon, d'éclairer le Parlement et le Gouvernement ! La commission des lois a fort heureusement supprimé cette disposition.

À l'article 32 est ouverte une expérimentation aux collectivités territoriales dont les recettes de fonctionnement s'élèvent à plus de 200 millions d'euros pour la certification de leurs comptes. Cette expérimentation serait conduite par la Cour des comptes. Je n'y suis pas opposé, dans la mesure où le principe est celui du volontariat. Néanmoins, il faudra préciser la répartition du coût de la certification entre la Cour des comptes et les collectivités.

Avec l'article 33, les collectivités territoriales participeront aux sanctions financières prononcées contre l'État pour manquement au droit communautaire. Cela ne semble pas absurde. Pour autant, le champ de la responsabilité des collectivités est insuffisamment circonscrit ; il faudrait préciser que sont uniquement visés les manquements dans leur domaine de compétence. Je m'interroge également sur les conditions dans lesquelles est arrêtée la participation financière des collectivités. La participation de l'État n'est pas systématique, même pour un montant minimal, contrairement à ce qui se fait en Allemagne. En cas de désaccord entre le Gouvernement et les collectivités territoriales, une commission devra rendre un avis mais celui-ci sera purement indicatif. Le fait qu'elle soit exclusivement composée de membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes la prive de l'expertise des représentants des collectivités territoriales.

Enfin, les conséquences financières pour les collectivités territoriales sont potentiellement importantes : 76 millions d'euros pour l'affaire du « grand hamster d'Alsace », 40 millions d'euros pour les nitrates de Bretagne. Malgré mes demandes répétées, le Gouvernement ne m'a fourni aucune donnée chiffrée sur le risque financier que cet article fait planer sur les collectivités. A ce stade, mieux valait, comme l'a choisi la commission des lois, supprimer ce dispositif pour en trouver un plus respectueux des collectivités territoriales au cours de la discussion.

L'article 34, qui élargit les missions du comité des finances locales à une analyse de la gestion des collectivités territoriales, n'appelle pas de commentaire particulier.

Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des articles 30, 31, 32 et 34 tels qu'ils résultent des travaux de la commission des lois et de souscrire à la suppression de l'article 33.

M. Philippe Dallier. – Il n’y a pas grand-chose à dire de ce texte quand on siège à notre commission : pas de trace de dispositions financières... Quelle frustration, on ne sait pas plus que lors de l’examen du texte sur le redécoupage des régions de quels moyens disposeront les différents niveaux de collectivités pour exercer leurs compétences. Les dispositions attendues sur le Grand Paris viendront par voie d’amendements entre Noël et le jour de l’an. Étonnante façon de travailler ! En bref, pour reprendre la belle formule de Jean Arthuis, on nous demande encore une fois d’acheter un lapin dans un sac.

Engager la responsabilité des collectivités en cas de manquement au droit communautaire ? Il faudra effectivement préciser tout cela. En Île-de-France, chaque commune devait rendre sa copie sur l’exposition des populations au bruit. Et des communes il y en a... Le préfet a agité la menace de pénalités. Avons-nous la garantie que seuls les mauvais élèves seront sanctionnés, si tant est qu’ils puissent payer ?

M. Roger Karoutchi. – La commission des lois s’est montrée plus raisonnable que le Gouvernement. J’avais découvert, sans aucun bonheur et avec beaucoup d’horreur, le projet de transférer les collèges et les routes du département à la région. Comment aurions-nous fait face en Île-de-France ? Le transfert des lycées a certes constitué une réussite mais au prix de lourds investissements pour la région. L’État a compensé *a minima* ; les établissements étaient en piteux état, le personnel trop peu nombreux. Et nous devons en faire des turbos ! Nous avons déjà donné ; la compensation, nous n’y croyons plus. D’après les calculs du président de la région Île-de-France, le manque de compensation par l’État s’élève à 1,2 milliard d’euros pour les dix dernières années.

Où est la vision globale dans ce texte ? Il aurait fallu donner aux régions l’emploi, l’économie, la formation. Au lieu de quoi, on donne ceci à un tel, cela à tel autre. La commission des lois a bien fait d’effectuer un travail de réaligement. Franchement, nous aurions pu tout aussi bien examiner ce texte en même temps que celui sur le redécoupage des régions ; nous l’attendions, il n’y a rien dedans.

L’article 30 alourdit les charges des chambres régionales des comptes. L’Île-de-France, et c’est bien normal, est contrôlée tous les deux ans. Pourquoi en rajouter ? D’autant que le moindre rapport sur l’un des aspects des compétences de la région prend douze à dix-huit mois.

Enfin, je signale que la commission des lois aurait dû, par cohérence avec son refus de transférer les compétences départementales aux régions, supprimer l’article 35 sur les mouvements de personnels.

M. Jean Germain. – Tout ça pour ça...mais je ne veux pas me laisser aller !

M. Philippe Dallier. – Dommage !

M. Jean Germain. – Le projet de loi pour la croissance et l'activité vise à lever des contraintes juridiques et voilà qu'on demande aux collectivités un rapport préalable au débat d'orientation budgétaire ! Les élus le percevront inmanquablement comme un geste de défiance à l'égard de leur capacité à gérer, alors que les hauts fonctionnaires, responsables du Crédit lyonnais et de Dexia, eux, ont été absous ! *Idem* pour l'intervention des chambres régionales des comptes ou pour l'étude d'impact qui devra accompagner les opérations d'investissement d'un montant « *supérieur à un seuil fixé par décret* » : c'est vraiment mépriser les élus locaux ! Le plus petit maire du plus petit canton sait qu'un investissement implique des frais de fonctionnement après sa mise en service. Ces mesures vexatoires alimentent le vote extrême dans les campagnes et ailleurs.

Les maires, qui ont souscrit des emprunts toxiques auprès d'une banque nationale, ne sont pas forcément en cause. Il faut des connaissances pour comprendre les algorithmes créés par des *golden boys* sortis tout droit des grandes écoles ; ils ont eu le tort de faire confiance.

Dorénavant, la Cour des comptes jugera les comptables, et non les comptes ; c'est l'exact contraire de ce que l'on enseignait naguère !

Pour autant, comme nous l'a fait si bien sentir le rapporteur, il n'y a pas lieu de s'énerver. Ce texte ne nous empêchera pas de dormir...

M. Dominique de Legge. – ...il ne nous réveillera pas non plus !

M. François Marc. – Je suivrai l'avis du rapporteur. À propos de la participation des collectivités aux pénalités infligées pour manquement au droit communautaire, l'État est en première ligne sur les nitrates en Bretagne, que je sache ! Cet article inquiétant devra être clarifié au cours de la navette.

Pour le reste, j'ai feuilleté rapidement le texte de la commission des lois. Le terme « supprimer » concurrence celui d'« abroger ». Avec le texte issu de la commission des lois, c'est retour à la case départ. Où est donc passée l'ardeur de ceux qui réclament des réformes structurelles ? La longue discussion générale comprendra, je suppose, moult dégagements sur cet inépuisable sujet.

M. Dominique de Legge. – L'article 32 dispose : « *La Cour des comptes conduit une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements dont les produits de fonctionnement excèdent 200 millions d'euros pour l'exercice 2014.* » Est-ce à dire qu'actuellement les comptes des collectivités ne sont pas réguliers, sincères et fidèles ? Au mieux, cette disposition n'apporte rien ; au pire, elle jette la suspicion sur ceux qui ne se porteront pas candidats à l'expérimentation. Derrière se profilent des sanctions. Et ces sanctions, je les vois venir, consisteront en un ajustement des dotations. Je suis partisan de supprimer cet article.

M. Michel Bouvard. – Évitions les fausses idées et les fantasmes sur l'article 32. Nous avons été nombreux à suivre de près l'affaire des emprunts toxiques. Les assemblées délibérantes, pour certaines, étaient mal informées par les exécutifs ou les services qui avaient reçu délégation des exécutifs. Le niveau d'information sur la gestion de la dette reste insuffisant ; il s'agit d'un problème qui n'est ni de droite, ni de gauche, mais technique.

L'expérimentation sur la certification résulte du fait que la Cour des comptes ne peut éplucher les budgets de toutes les collectivités. Le but est de donner un cadre commun, pour l'information des citoyens et celle des assemblées délibérantes. En quoi est-ce choquant ? Certaines collectivités, qui ont choisi d'être notées, font déjà certifier leurs comptes !

Les dérives de Dexia sur la gestion de la dette, même si la banque n'a pas recouru à la méthode du *snowball*, sont d'autant plus graves que les élus lui faisaient confiance. Mais d'autres banques ont eu les mêmes pratiques. Des élus ont souscrit des emprunts toxiques sans le savoir, d'autres l'ont fait sciemment, pour ne pas augmenter les impôts avant les élections : certains, d'ailleurs, en renégociant l'emprunt, y ont gagné deux fois. Progresser dans la transparence est important : inutile de fantasmer sur l'article 32.

Je reste sur ma faim sur la réorganisation des compétences. Personne ne s'est interrogé, pour les routes, sur les confettis de l'empire routier de l'État, ces kilomètres gérés par des directions interdépartementales qui n'ont rien à voir avec la nouvelle carte des régions. Pourquoi les avoir exclus des transferts ? À l'époque, et c'était sous une autre majorité, on ne l'avait pas envisagé à cause de l'impossibilité de financer une compensation. Le même raisonnement vaut pour les petits bouts de tourisme qui restent dans le giron des préfectures. Dans la loi Raffarin, cette compétence avait changé trois fois de camp et l'on recommence...

M. Francis Delattre, président. – Le sujet des emprunts toxiques est derrière nous : il existe désormais un encadrement des emprunts et des procédures d'alerte.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis prêt à voter ce texte des deux mains si on me démontre qu'il fera faire des économies. Malheureusement, ce n'est pas le cas, comme l'a souligné Charles Guené ; l'article 35 sur les personnels, qu'il faudrait peut-être supprimer par coordination, le prouve. L'harmonisation des régimes indemnitaires se fera par le haut pour acheter la paix sociale. Cela s'est passé ainsi lors du rapprochement de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique auquel Philippe Dallier et moi-même avons consacré un rapport. La tentative précédente avait échoué, et un ministre avait perdu son poste : Christian Sautter...

Ce texte, oui ou non, dégagera-t-il des économies ? Là est la question. Le Gouvernement annonce des chiffres en recul, le président de

l'association des régions de France, Alain Rousset, affirme que la fusion avec le Poitou-Charentes coûtera une dizaine de millions d'euros par an.

Autre manque : le texte n'évoque pas la décentralisation des routes. Dans mon département, qui compte 7 500 km de routes, l'État gère encore 168 km de voies, grâce à une trentaine de cadres et d'ingénieurs. Allons au bout de la logique d'économies : décentralisons ces derniers morceaux de voies. La loi du 13 août 2004 n'a fait les choses qu'à moitié, ce qui nous a coûté cher : les personnels ont refusé de faire jouer leur droit d'option pour intégrer la fonction publique territoriale. Dans une république moderne et décentralisée, pourquoi l'État conserve-t-il des routes ? Pourquoi verse-t-il l'allocation aux adultes handicapés quand le département gère la prestation pour la compensation du handicap ? Pourquoi ne pas supprimer ces doublons alors que la France, nous dit-on, est au bord du gouffre ?

M. Gérard Longuet. – Toute décentralisation entraîne une hausse de la dépense publique. Et ce, pour une raison extrêmement simple : elle rapproche celui qui prend la décision de celui qui en profite. Et celui qui prend la décision, étant élu par celui qui en profite, veut naturellement répondre à ses attentes. Certaines régions ont consacré 20 à 40 % de plus de ressources que l'État aux lycées. On le comprend, le conseiller régional rend des comptes aux électeurs, il espère être réélu ; le recteur, lui, change d'affectation quand cela va mal. D'où la spectaculaire augmentation de la dépense locale depuis trente ans. L'État peut être avare, car il sait être indifférent à ses administrés et obtenir un rendez-vous avec un préfet ou un sous-préfet – j'en sais quelque chose pour l'avoir été – n'est pas aisé. Les personnels techniciens, ouvriers et de service transférés en 2004 ne s'y sont pas trompés. À 99 %, ils ont opté pour la fonction publique territoriale : ils sont mieux payés, et les décideurs sont à la portée de leur main ce qui n'était pas le cas rue de Grenelle.

Le V de l'article 37 démontre l'absence totale de réflexion financière : les malheureux départements, *perinde ac cadaver*, devront reverser les sommes qu'ils consacraient à des politiques aux collectivités *infra* ou *supra* qui en seront chargés. Ce système rend impossible la libre administration des collectivités territoriales. Quelle absurdité !

M. Francis Delattre, président. – Les régions peuvent être fières de ce qu'elles ont fait pour les lycées. Elles ont rétabli un peu de l'égalité des chances. Autrefois, en Île-de-France, il existait cinq lycées parisiens, deux ou trois autres à Versailles et à Sceaux ; le reste n'était que ce que l'on appelait des « lycées poubelle ». Un ministre a voulu que 80 % d'une classe d'âge obtienne le bac... C'est l'honneur de la décentralisation d'avoir transformé les lycées. Disons-le mieux et davantage, on ne le sait pas assez.

M. Daniel Raoul. – Pour que tout change, il faut que rien ne change... Je ne comprends pas très bien l'argumentation du rapporteur

général : puisque le texte ne prévoit que très peu de transferts de compétences, il n'y aura pas beaucoup de transferts de personnels.

Ce projet de loi ne s'attaque pas aux doublons, voire aux triplets, entre département, région et État. Il faudrait aller plus loin, y compris sur la gestion des fonds européens.

Monsieur Longuet, vous dénoncez un système de compensation des compétences transférées qui existe depuis longtemps dans les intercommunalités.

M. Francis Delattre, président. - Supprimer les départements en Île-de-France sera une catastrophe ; le syndicat des transports d'Île-de-France sera ingérable. Comment traiter une région qui compte autant d'habitants que la Belgique de la même manière que les autres ? C'est inconséquent.

M. Charles Guené, rapporteur. - J'éprouve également de la frustration mais l'on peut supposer qu'il sera plus simple de décider des transferts financiers, une fois les transferts de compétences fixés et la réforme des dotations achevée en 2015.

J'avais prévu de vous proposer des amendements sur la participation financière des collectivités aux sanctions pour manquement au droit communautaire. Pour ma part, je considère que cette responsabilité des collectivités n'est pas absurde à partir du moment où ce sont bien elles qui exercent les compétences. La commission des lois a supprimé l'article 33 ; je ne doute pas que nous en examinerons une autre version sous peu.

J'ai du mal à admettre, comme Roger Karoutchi, que les départements soient réduits au rang de boîte à lettres.

Je partage le sentiment de Jean Germain : cette procédure vexatoire et infantiliste jette la suspicion sur les élus locaux. Cependant, les collectivités territoriales se conforment déjà spontanément aux obligations créées par ce texte.

M. Jean Germain. - Ces vexations font le lit de l'extrémisme.

M. Charles Guené, rapporteur. - Insidieusement, on essaie de nous imposer - est-ce un bien, est-ce un mal ? - une gouvernance des finances locales que nous avons déjà repoussée. Nous ne pourrions pas reporter éternellement la discussion.

Il est vrai que l'article 31 dénote une progression du jugement en opportunité puisque le rapport de la Cour des comptes portera sur la situation financière et la gestion. J'ai pensé, un temps, supprimer le terme gestion pour me raviser ensuite : faut-il, comme l'a dit Michel Bouvard, s'opposer à une logique globale de bonnes pratiques ?

M. Jean Germain. - Et comme l'on sait que les bonnes pratiques ont tout réglé en France, tout va bien !

M. Charles Guéné. - J'indique à Dominique de Legge qu'aujourd'hui, les comptes ne sont pas certifiés ; il ne s'agit que d'une expérimentation et à ce stade, aucune sanction n'est prévue. Nous retrouvons la problématique des bonnes pratiques...

Plusieurs intervenants ont souhaité une rationalisation des services déconcentrés. Sans voler au secours de l'État, on peut imaginer qu'il préfère attendre que la réforme territoriale soit terminée avant de réformer ses services.

La commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des articles 30, 31, 32 et 34, tels qu'ils résultent du texte de la commission des lois, et a émis un avis favorable à la suppression de l'article 33.