

N^o 333

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 1979.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation (1) sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

Par M. Joseph RAYBAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, *vice-présidents* ; Joseph Raynaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscardy-Monsservin, Juan Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Sénat : 187, 307, 318 et 337 (1978-1979).

Collectivités locales. — Action sociale - Agents communaux - Communes - Conseils municipaux - Districts - Départements - Dotation globale d'équipement - Education - Elus locaux - Emprunts - Fonction publique - Justice - Maires - Police - Santé - Syndicats de communes - Urbanisme - Code des communes - Code général des impôts.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
CHAPITRE PREMIER. — L'aménagement de la tutelle financière sur les collectivités locales	5
I. — <i>Un principe de libre administration</i>	6
A. — La liberté d'emprunt	6
B. — La suppression de l'inscription d'office	7
C. — L'allègement des dépenses obligatoires	8
D. — Le problème du redressement financier des communes en déficit	8
II. — <i>Les précautions prévues par le projet de loi</i>	9
A. — Le régime des emprunts et des garanties d'emprunts	9
B. — Le contrôle budgétaire : l'équilibre réel du budget	10
CHAPITRE II. — La dotation globale d'équipement	11
I. — <i>L'échec du système inauguré en 1972</i>	13
II. — <i>Le régime actuel des subventions</i>	15
III. — <i>Le mécanisme proposé par le Gouvernement</i>	18
A. — La coexistence de deux systèmes d'aide à l'investissement	18
1. La dotation globale d'équipement	18
2. Le maintien de subventions spécifiques	18
3. La répartition des masses financières entre les deux systèmes	19
B. — La fixation de critères objectifs généraux pour la répartition de la dotation globale d'équipement	23
IV. — <i>Les conséquences du système proposé</i>	24
A. — Pour les collectivités locales	24
B. — Pour l'Etat	25
CHAPITRE III. — Répartition et exercice des compétences	27
I. — <i>Les principes des transferts de compétences</i>	27
A. — Les transferts à l'Etat	27
1. la justice	28
2. la police	28
B. — Les transferts aux collectivités locales	29
1. l'éducation	29
2. l'urbanisme	30

	Pages
C. — Les attributions partagées sur la base de principes nouveaux : l'action sociale et la protection sanitaire	31
1. Rappel de l'organisation actuelle	31
2. Les dispositions du projet de loi	34
II. — <i>Les conséquences financières des transferts de compétence</i>	36
A. — Le problème de l'aide sociale et de la protection sanitaire	36
B. — L'ensemble des transferts financiers consécutifs à la réforme proposée.	37
III. — <i>Les principes de la compensation financière</i>	38
Examen des articles	41
Titre I. — Chapitre II : articles 11 à 35	41
Titre I. — Chapitre III : articles 36 à 41	56
Titre II. — : article 88	67
Titre IV. — Chapitres II et III : articles 146 à 150	77
Examen en Commission	85
Amendements	93

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans ce vaste projet de loi qui touche tous les aspects de la vie des communes, la commission des Finances entend limiter l'objet de sa saisine aux dispositions strictement financières de cette réforme. Elle ne sera donc appelée à formuler un avis que sur les trois points suivants :

- l'adaptation du contrôle financier exercé sur les communes : chapitre II du titre I du projet de loi et chapitre II du titre VI ;
- la dotation globale d'équipement : chapitre III du titre I ;
- la répartition et l'exercice des compétences : titre II du projet de loi, essentiellement l'article 88.

Le projet comporte, bien entendu, d'autres articles pouvant avoir des aspects financiers, mais il paraît souhaitable — eu égard aux travaux réalisés par d'autres commissions — de limiter ceux de la commission des Finances aux grandes lignes financières du projet, et tout particulièrement à ce qui concerne les relations entre l'Etat et les collectivités décentralisées, qu'il s'agisse de la tutelle financière ou des transferts de ressources.

Toutefois, il n'est guère douteux que certaines dispositions du projet — telles celles relatives au personnel communal ou au statut de l'élu local — seront à terme génératrices de dépenses supplémentaires pour les communes et risquent de peser lourdement sur leurs finances, même si l'incidence est actuellement difficile à évaluer.

CHAPITRE PREMIER

L'AMÉNAGEMENT DE LA TUTELLE FINANCIÈRE SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Traditionnellement, les actes d'une collectivité locale — qui prennent la forme juridique d'une délibération — font l'objet d'un contrôle par l'autorité de tutelle. Celui-ci a pris dans le temps des formes variées.

Les délibérations des assemblées locales sont tout d'abord soumises à un contrôle général de légalité par l'autorité de tutelle. Ce contrôle implique la transmission de la délibération à l'autorité chargée du contrôle qui dispose d'un délai pour constater éventuellement la nullité de droit ou prononcer l'annulation, selon la nature de l'irrégularité. Ce contrôle s'exerce même sur les délibérations qui ne sont pas soumises à approbation.

Le projet de loi qui nous est soumis ne prévoit pas d'ailleurs la suppression de l'expédition des délibérations des conseils municipaux aux préfets.

La procédure de l'approbation permet un examen plus large qui dépasse la seule considération de légalité. Progressivement, ce régime s'est assoupli, tant pour le budget départemental que pour le budget communal, par l'ordonnance du 5 janvier 1959 et la loi du 31 décembre 1970. S'agissant des communes, celle-ci a en particulier abrogé la différence de régime que l'on faisait depuis 1959 entre les communes de moins de 9.000 habitants et les autres : sous le régime actuel, on retient comme critère d'approbation du budget communal l'existence au compte administratif du dernier exercice clos, soit d'un déficit de la section de fonctionnement à la clôture de l'exercice, soit d'un déficit global de clôture, y compris les « restes à réaliser », tant de la section de fonctionnement que de la section d'investissement.

Le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales poursuit cette évolution vers un allègement de la tutelle financière, en substituant à un contrôle de régularité un contrôle global de gestion fondé sur le respect de quelques ratios financiers instaurés par la loi. Au total, on peut dire que le projet de loi qui nous est soumis repose sur un principe de liberté, assorti de garde-fous.

I. — UN PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION

Les dispositions proposées visent donc à limiter les possibilités d'intervention de l'Etat sur plusieurs points :

A. — La liberté d'emprunt.

L'article 11 du projet de loi, qui modifie l'article L. 121-38 du Code des communes, donne implicitement toute liberté aux communes pour emprunter en France : hormis les cas de gestion défectueuse, les délibérations des conseils municipaux portant sur les emprunts ne sont plus soumises à approbation. Le même régime s'applique aux délibérations concernant les garanties d'emprunts. Il en est de même pour les assemblées départementales, tant pour les emprunts que pour les garanties d'emprunts qu'elles ont accordés.

Parallèlement à ces dispositions d'ordre juridique, l'autonomie de gestion des collectivités locales devrait être accrue par la généralisation de la procédure de globalisation des prêts. Souhaitée par le Gouvernement et mise en œuvre progressivement depuis 1976 par le groupe constitué par la Caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne et la C.A.E.C.L., la globalisation a donné des résultats appréciables :

— en 1976, globalisation des prêts de 77 communes représentant 1,3 milliard de francs ;

— en 1977, globalisation des prêts de 292 communes représentant 4,7 milliards de francs ;

— en 1978 (pour les six premiers mois), globalisation concernant 559 communes, soit 5,6 milliards de francs.

En 1979, l'ensemble des communes et groupements de plus de 10.000 habitants devrait pouvoir bénéficier de ce régime.

Des améliorations sensibles ont également été apportées à la fin de 1978 aux prêts des communes de moins de 10.000 habitants. Elles peuvent désormais disposer de deux sortes de prêts :

— les prêts dits « d'équipement courant », d'un montant maximum de 100.000 F pour les communes de moins de 2.000 habitants ou 50 F pour habitant au-dessus de 2.000 habitants. Ces prêts se substituent aux anciens prêts de voirie et d'éclairage public. Jusqu'à 10.000 F, ces prêts seront accordés sans autre justification que celle d'une dépense d'équipement à financer. Au-delà, il sera demandé aux collectivités une participation égale à 10 % du montant de la dépense ;

— les prêts spécifiques destinés à financer les autres opérations d'équipement. Leur montant sera calculé sur le montant réel de la dépense à financer et non plus sur le montant de la dépense dite subventionnable. L'attribution du prêt ne sera plus subordonnée à la présence d'une subvention de l'Etat mais à l'apport d'un minimum de ressources définitives de la part de la collectivité.

Comme on le voit, l'ensemble de ces mécanismes susceptibles de faciliter la gestion financière repose sur l'action de la Caisse des dépôts et des caisses d'épargne : ces deux réseaux distribuent en effet 80 % environ des prêts aux collectivités locales.

On ne peut donc que s'inquiéter des propositions contenues dans le récent rapport de M. Mayoux concernant le déclouonnement des activités bancaires. Dans le but de ranimer la concurrence au sein de ce secteur, il propose en effet d'affecter une fraction importante des ressources des caisses d'épargne au financement d'industries régionales, privant ainsi la Caisse des dépôts d'une part des moyens qu'elle alloue aux collectivités locales. Dans le même temps, il prévoit que ces dernières pourraient s'adresser pour leurs emprunts aux banques commerciales. Il est évident que le coût financier de ceux-ci serait plus élevé et qu'une telle réforme ne peut que nuire à l'équilibre financier — déjà précaire — des communes et des départements.

On peut d'ailleurs se demander si, actuellement, l'objectif des auteurs du rapport — qui est de soutenir l'emploi régional et local — n'est pas atteint dans la mesure où, par les travaux qu'elles financent, les collectivités locales entretiennent l'activité économique.

En tout état de cause, la commission des Finances tient à réaffirmer son attachement au maintien de circuits financiers privilégiés pour les collectivités publiques dont l'essentiel de l'action consiste dans la réalisation de services publics. Elle souhaite même que les conditions de prêts (durée d'amortissement et taux d'intérêt) faites aux collectivités locales soient améliorées pour les mettre en mesure d'assurer leurs missions.

B. — La suppression de l'inscription d'office.

L'article 15 du projet de loi abroge les articles L. 212-9 et L. 221-5 du Code des communes relatifs à l'inscription d'office d'une dépense obligatoire et aux moyens de son financement.

Néanmoins, la portée pratique de cette disposition ne doit pas être exagérée. En effet, l'article 20 du même projet de loi prévoit que le budget continue d'être réglé par l'autorité supérieure quand n'y figure pas une dépense obligatoire.

Il est permis de se demander si, sur ce point, les pratiques futures seront très différentes de la situation actuelle, hormis le fait que l'intervention du préfet se fera une ou deux fois par an seulement.

Notons que l'article 21 du projet rend applicable au budget de la ville de Paris l'ensemble de ce dispositif.

C. — L'allégement des dépenses obligatoires.

Le projet de loi prévoit en outre à l'article 22 la suppression de caractère obligatoire de certaines dépenses.

Mais on peut estimer que même non obligatoires, ces dépenses sont à l'évidence indispensables pour la plupart des communes qui devront donc les assurer sous peine de voir leur patrimoine se dégrader.

D. — Le problème du redressement financier des communes en déficit.

Dans la logique du système proposé, le désengagement de l'Etat dans l'administration des communes comporte certains aspects moins positifs. Ainsi, en cas de difficultés financières graves, les communes ne pourront plus recourir aux subventions d'équilibre mais auront éventuellement la possibilité de contracter un emprunt exceptionnel d'équilibre destiné à apurer le déficit constaté.

Dans le système actuel, l'article L. 235-5 du Code des communes prévoit que « des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières ».

Il faut également que ces communes ne puissent pas y faire face par leurs propres ressources, malgré une mise en recouvrement d'impositions normales compte tenu de la capacité contributive des assujettis locaux.

D'une manière générale, cette situation concerne actuellement deux types de communes :

— d'une part, les communes en expansion démographique importante, où l'urbanisation entraîne de lourdes charges sans recettes immédiates corrélatives ;

— d'autre part, des communes dont le potentiel fiscal est en diminution.

Au cours des toutes dernières années, ces subventions (imputées sur le chapitre 41-52 du budget du ministère de l'Intérieur) ont eu tendance à se développer : elles étaient de 53,1 millions de francs en 1977, pour 53 communes, et de 74,8 millions de francs pour 66 communes. Pour 1979, le crédit inscrit s'élève à 72,5 millions de francs.

Le projet de loi vise à modifier cette situation. Tout d'abord l'article 27 du projet de loi confirme la procédure actuelle de la commission spéciale en cas de déficit des comptes de la commune (égal ou supérieur à 10 % des recettes de fonctionnement pour les communes de moins de 20.000 habitants et 5 % dans le cas contraire).

Mais il prévoit un mécanisme d'ajustement différent : le budget devra être accompagné d'un plan de redressement financier. Après examen de ce plan, la Commission pourra autoriser la commune à contracter un emprunt d'équilibre exceptionnel.

Le projet de loi multiplie en outre les précautions en indiquant que, pendant toute la période de remboursement de l'emprunt d'équilibre, le budget reste soumis à l'examen de la commission spéciale. De même, les pouvoirs budgétaires du maire sont limités.

Bien entendu, dans la logique de ce système, les actuelles subventions d'équilibre sont supprimées. Seules subsisteraient dans des conditions exceptionnelles — indépendantes de la gestion de la commune — des « subventions particulières » allouées par l'Etat.

II. — LES PRÉCAUTIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI

Sur de nombreux points, le projet de loi manifeste une réelle volonté décentralisatrice conduisant à un allègement sensible du poids de l'Etat dans la vie quotidienne des collectivités locales. Néanmoins, la décentralisation ne saurait signifier irresponsabilité. C'est pourquoi le projet fixe un certain nombre de principes destinés — par des ratios objectifs — à assurer une sauvegarde suffisante des deniers publics.

A. — Le régime des emprunts et des garanties d'emprunts.

Le principe de la liberté d'emprunt posé par le projet à l'article 11 supporte ainsi des atténuations lorsque la situation financière de la commune paraît appeler une vigilance particulière. Dans ces situations de déséquilibre financier, la tutelle est alors réintroduite.

Les délibérations des conseils municipaux portant sur les emprunts seront de nouveau soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle :

- lorsque le compte administratif est en déficit ;
- lorsque les annuités de la dette excèdent un pourcentage fixé par le Conseil d'Etat des dépenses réelles de la section de fonctionnement.

De même, les emprunts à l'étranger doivent être autorisés par arrêté ministériel.

En outre, pour tenir compte également des mésaventures observées récemment dans certaines communes qui avaient accordé avec un discernement insuffisant leurs garanties à des emprunts souscrits par d'autres collectivités ou par des sociétés d'économie mixte, le projet prévoit que l'approbation des garanties d'emprunts sera la règle lorsque les emprunts de la commune seront déjà soumis à ce régime, ou lorsque les annuités d'emprunts garantis à échoir au cours de l'exercice excéderont un pourcentage des recettes réelles de la section de fonctionnement défini par décret.

De plus, la possibilité pour la commune d'accorder des garanties sera appréciée en considération de son endettement propre.

L'ensemble de ces mécanismes serait étendu aux délibérations des conseils généraux relatives aux emprunts ou aux garanties d'emprunts.

B. — Le contrôle budgétaire : l'équilibre réel du budget.

En contrepartie de la suppression de l'inscription d'office, l'article 19 du projet de loi présente une définition plus stricte de l'équilibre réel du budget ayant notamment pour objet d'assurer en tout état de cause le service de la dette.

L'esprit de ces dispositions est de substituer à un contrôle de la régularité, souvent formelle, des décisions financières d'une collectivité, une méthode inspirée des principes de gestion financière globale : rien n'est interdit dans la mesure où les ratios financiers fixés par la loi ne sont pas dépassés. Dans cette dernière hypothèse, mais dans cette dernière hypothèse seulement, la tutelle de l'autorité supérieure est réintroduite.

Ainsi en est-il pour la non-inscription d'une dépense obligatoire ; l'article 20 du projet de loi précise bien que si celle-ci ne figure pas au budget, le préfet a la possibilité de demander au conseil municipal une deuxième lecture et éventuellement de procéder au règlement d'office du budget.

CHAPITRE II

LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT

Le développement de la société française depuis la Seconde Guerre mondiale a suscité des besoins nouveaux de la population dont la satisfaction passe le plus généralement par la mise en place d'équipements collectifs, qu'il s'agisse d'installations sportives, culturelles, sociales.

Placées au contact immédiat des réalités, les collectivités locales ont tout naturellement été conduites à fournir un effort considérable dans l'aménagement et la création d'équipements publics dont dépend aujourd'hui largement la qualité de la vie des Français.

Il n'est pour s'en convaincre que d'observer qu'actuellement les collectivités locales réalisent 60 % des investissements (formation brute de capital fixe) de l'ensemble de la catégorie des administrations, en termes de comptabilité nationale.

Cette action d'aménagement et de valorisation s'est développée plus rapidement depuis la mise en œuvre du V^e Plan en 1965. Ainsi, le taux de croissance annuel de la formation brute de capital fixe des collectivités locales s'est-il établi à 7,2 % de 1965 à 1970, pendant la durée du V^e Plan ; à 4,3 % de 1970 à 1975 (VI^e Plan). La prévision pour le VII^e Plan (1975-1980) ressortait à 4,5 % par an. De ce fait, le volume des investissements réalisés par les collectivités locales devait s'établir en 1980 — selon les prévisions chiffrées du Plan — à 51,7 milliards de francs, soit un doublement (en francs courants) par rapport à 1974 : le total des investissements s'élevait alors à 23,3 milliards de francs.

Certaines études menées par le Commissariat du Plan font actuellement état — se fondant sur les résultats observés en 1977 et 1978 — d'une certaine stagnation de l'effort d'équipement des collectivités locales, ou, à tout le moins, d'une progression deux à trois fois moins rapide que dans les cinq années précédentes. Il est difficile d'affirmer que cette situation résulte d'une saturation en équipements de certaines fonctions collectives. Car si certains besoins collectifs sont désormais correctement couverts en général (piscines, établissements scolaires), d'autres semblent encore négligés (équipements sociaux et culturels, espaces verts). Toutefois, certains experts soulignent que d'ici à 1983, la progression des investissements des collectivités locales ne serait que de 2,5 à 3 % par an, soit un rythme inférieur de 50 % à la prévision du VII^e Plan. De ce fait, à terme,

passées les conséquences immédiates de la forte urbanisation, l'accent risque de se déplacer de l'équipement proprement dit aux dépenses de gros entretien et surtout de fonctionnement.

Jusqu'à ce jour, pour financer l'effort d'investissement gigantesque entrepris depuis quinze ans, les collectivités locales ont disposé de trois moyens :

— l'autofinancement, c'est-à-dire le surplus des recettes par rapport aux dépenses de fonctionnement. Mais chacun connaît les limites d'un système fiscal local, dont on a généralement épuisé toutes les possibilités. De ce fait, la part de l'autofinancement net dans les ressources affectées à l'investissement est passée de 7,91 % à 5,38 % entre 1971 et 1975 ;

— les subventions ;

— l'emprunt.

C'est à ce dernier moyen qu'il a été fait largement appel pendant ces dernières années, en raison du déclin continu de l'aide de l'Etat par le biais de ses subventions. Depuis 1972, le total de la dette des collectivités locales est passé de 46,2 milliards de francs en 1972 à 82,3 milliards en 1976. Dans le même temps, la charge annuelle de la dette est passée de 5,2 milliards à 9,7 milliards de francs. L'augmentation rapide de l'endettement affecte plus particulièrement les communes dont la population est comprise entre 20.000 et 100.000 habitants.

Parallèlement, on ne peut qu'observer la diminution régulière de la part des subventions dans les investissements des communes et de leurs groupements : alors qu'elles représentaient 27,9 % en 1962, elles n'étaient plus que de 14,77 % en 1970 et de 11,7 % en 1977.

**PART DE L'ETAT DANS LES INVESTISSEMENTS DIRECTS
DES COLLECTIVITES LOCALES**

(En pourcentage.)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
I. — Secteur communal (1).								
Subventions encaissées								
Investissements directs mandatés	14,77	14,19	11,23	11,17	9,86	11,1	12	11,7
II. — Collectivités territoriales (2).								
Subventions encaissées + part de l'Etat dans le financement des collèges								
Investissements directs payés	27,7	21,6	17,8	16,5	17,5	16,2	15,8	14,4

(1) Communes, communautés urbaines, syndicats et districts.

(2) Idem supra + départements.

Le versement par l'Etat de subventions peut répondre à une double finalité :

— d'une part, inciter les collectivités locales à réaliser certains équipements, dans le cadre d'une programmation nationale ;

— d'autre part, réaliser une certaine équité financière au moyen de la prise en charge par l'Etat d'une part des dépenses imparties aux collectivités locales.

Force est de constater que la pratique a révélé un troisième objectif : mettre en place une forme indirecte de tutelle technique et financière sur les décisions d'investissements des collectivités locales. Le régime des subventions spécifiques, après l'échec de la subvention globale en 1972, en fournit l'illustration.

Le mécanisme de la dotation globale d'équipement présenté par le Gouvernement dans la loi-cadre infléchit cette tendance. Il vise à concilier l'aide de l'Etat avec le respect de l'autonomie de décision et de gestion des collectivités locales. Mais pour répondre réellement à cet objectif, il est nécessaire d'apporter d'importants compléments au projet actuel tel qu'il nous a été présenté.

I. — L'ÉCHEC DU SYSTÈME INAUGURÉ EN 1972

Pour répondre au vœu général des élus locaux qui souhaitent une plus large liberté d'action dans la détermination de leurs investissements, le décret du 10 mars 1972 portant réforme du régime des subventions d'investissement accordées par l'Etat a introduit une novation intéressante dans ce système : la subvention globale d'équiperment.

L'article 28 de ce décret précise en effet que : « Dans la limite des crédits ouverts à cet effet par la loi de finances au budget du ministère de l'Intérieur, une subvention globale d'équipement est attribuée aux communes, syndicats à vocation multiple, syndicats mixtes... répondant aux conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

« Cette subvention est attribuée sur la base de formules de répartition établies en fonction :

« — de l'effort d'équipement collectif local ;

« — de l'effort d'autofinancement ;

« — et de la capacité financière des bénéficiaires. »

L'originalité de ce système résidait dans le fait que la somme était mise globalement à la disposition des bénéficiaires, qui l'affec-

taient obligatoirement à la section d'investissements ; mais le choix des opérations auxquelles cette subvention pouvait être employée relevait de la seule décision de l'autorité locale. Néanmoins, l'intervention de la subvention globale ne faisait pas disparaître le régime des subventions sectorielles. Dans l'esprit des promoteurs de la réforme, il s'agissait ainsi de compléter les instruments de la politique sectorielle que constituent les subventions spécifiques par une aide nouvelle ayant pour objet de réaliser une sorte de péréquation financière.

Tout dépendait en fait du mécanisme de financement.

Conformément aux termes du décret, le budget du ministère de l'Intérieur fut complété par un nouveau chapitre 67-53 « Subvention globale d'équipement », doté pour mémoire. En effet, il était prévu qu'en janvier 1974, un crédit de 100 millions de francs serait inscrit à ce chapitre, par prélèvement sur des dotations figurant dans différents chapitres du budget pour 1974.

Selon d'autres informations, on prévoyait qu'en 1975 la subvention globale d'équipement représenterait environ le tiers du montant des subventions d'équipement versées par l'Etat aux collectivités locales.

En réalité, aucun versement ne fut fait à ce chapitre. Il est apparu au cours du premier semestre de 1974 que les prélèvements à opérer sur les crédits du ministère de l'Education et du ministère de l'Agriculture notamment auraient été de nature à compromettre l'exécution des programmes menés par ces deux départements. Le crédit restant disponible s'amenuisait d'autant et toute répartition fut abandonnée pour l'année 1974. Devant la réticence manifeste des ministères à se dessaisir d'un de leurs moyens d'action, une idée nouvelle fit son chemin : affecter à la subvention globale d'équipement le remboursement de la T.V.A. réclamé par ailleurs par les élus locaux.

On pouvait ainsi satisfaire deux types de revendications, sans toucher aux pouvoirs des ministères techniques. La transformation de l'objectif fut opérée par l'article 13 de la loi du 12 septembre 1975, créant un fonds d'équipement des collectivités locales, ayant pour objet le remboursement progressif de la T.V.A. acquittée par les collectivités locales sur leurs opérations d'investissement. Dans le budget du ministère de l'Intérieur, ce fonds se voyait attribuer le chapitre antérieurement affecté à la subvention globale. Celle-ci n'avait donc jamais fonctionné sous la forme initialement prévue.

II. — LE RÉGIME ACTUEL DES SUBVENTIONS

En l'absence d'une réelle subvention globale, il est essentiellement constitué de subventions spécifiques. Le changement de dénomination du Fonds d'équipement des collectivités locales, devenu en 1978, Fonds de compensation de la T.V.A., montre bien en effet que celui-ci répond désormais sans ambiguïté à un objet distinct : le remboursement de la T.V.A. acquittée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'équipement. Il ne devrait donc pas être confondu avec les régimes de subvention qui s'inspirent de principes différents. On peut à cet égard rappeler qu'à l'initiative du Sénat, le texte du VII^e Plan (qui reprenait l'idée d'une subvention globale issue du remboursement de la T.V.A. par l'Etat) a été modifié. L'amendement adopté a bien précisé l'objet et l'affectation exclusive des dotations budgétaires inscrites à ce qui était encore le Fonds d'équipement des collectivités locales.

Le régime actuel des subventions versées par l'Etat aux collectivités locales est défini par le décret n° 72-196 du 10 mars 1972 qui a profondément modifié le régime antérieur. Jusqu'à cette date, les subventions susceptibles d'être obtenues de l'Etat au titre des investissements publics ou d'utilité collective relevaient de plus de 200 textes très divers qui avaient proliféré à partir du texte de base que constituait le décret du 21 avril 1939. Les nombreux régimes particuliers qui s'étaient créés avaient engendré une complication et une diversification extrêmes de la réglementation. Cette complication excessive des procédures préalables à l'obtention d'une subvention alourdissait considérablement la tâche administrative, allongeait les circuits et les délais, retardant ainsi la réalisation des équipements et aboutissant le plus souvent à un renchérissement des coûts.

La réforme de 1972 a voulu remédier à cette situation en unifiant les régimes de subvention et en allégeant quelque peu les règles et procédures en vigueur.

L'unification des règles d'attribution a permis de remédier à l'empirisme et au morcellement des régimes anciens qui variaient souvent d'un ministère à l'autre, voire, pour une même compétence ministérielle, d'un type d'équipement à l'autre. Ce décret présentait l'avantage de généraliser à l'ensemble des subventions des règles jusque-là éparées dans un grand nombre de textes.

Il fixait également un principe nouveau : le caractère préalable et définitif de la subvention. Traditionnellement en France, et conformément aux règles rappelées par la loi du 30 mars 1947, les subventions d'investissement de l'Etat n'étaient définitivement arrêtées qu'après réalisation des équipements. Le maître d'ouvrage devait

donc soumettre successivement à l'autorité administrative le dossier de son projet, en vue d'obtenir une décision de promesse de subvention, puis le dossier des dépenses effectuées en vue d'arrêter le montant précis de la subvention.

Le décret de 1972 y a substitué un acte administratif unique : la décision attributive de subvention. Celle-ci fixe le montant définitif de la subvention au stade de la demande initiale. Cette démarche imposait donc une forfaitisation des subventions, sur la base d'une dépense type qui peut être déterminée à partir d'un ouvrage de référence. Cette notion recouvre en fait celle de dépense subventionnable.

Enfin, le décret du 10 mars 1972 a complété cet ensemble par une unification et une remise en ordre des taux de subvention, en imposant un cadre général unifié pour la détermination de ces taux qui s'applique à la dépense subventionnelle telle qu'elle a été définie par barème.

L'article 18 du décret de 1972 a introduit, pour l'établissement du taux de subvention, trois fourchettes comportant un plancher et un plafond qui varient en fonction de la nature des investissements :

	Taux minimum	Taux maximum
Investissements du groupe A	10 %	30 %
Investissements du groupe B	20 %	50 %
Investissements du groupe C	30 %	80 %

La répartition des investissements entre les groupes A, B et C a été faite par le décret n° 72-197 du 10 mars 1972. Sans en fournir le détail, on peut indiquer les principaux équipements concernés :

— *groupe A* : constructions publiques et édifices culturels, équipements de lutte contre l'incendie, les réseaux urbains d'eau, d'éclairage et de chauffage, la rénovation urbaine, la viabilité des zones d'habitation autres que les Z.A.C., les équipements touristiques ;

— *groupe B* : la voirie communale, les transports urbains, les réseaux d'assainissement, le traitement des ordures ménagères, les établissements d'enseignement du second degré (acquisition de terrains), certains équipements culturels, les équipements sportifs et socio-éducatifs, les espaces verts, les équipements hospitaliers et la viabilité secondaire des Z.A.C. ;

— *groupe C* : les établissements d'enseignement du second degré (construction et aménagement), équipements sportifs scolaires, certains équipements socio-éducatifs et établissements pour handicapés.

La définition de ces trois fourchettes de taux, différentes selon la nature des équipements, répondait au souci d'établir des priorités en matière d'équipements collectifs.



La réforme introduite par les décrets de mars 1972 a voulu apporter une certaine codification et une simplification dans un domaine qui en était particulièrement dépourvu. Mais l'expérience de ces dernières années a montré que de nombreux défauts subsistaient — notamment la lourdeur des mécanismes administratifs — et que, par ses propres effets, la réforme induisait un renforcement très net du réseau de contrôle des collectivités locales par les administrations de l'Etat.

On peut n'en prendre pour exemple que la notion de « dépense subventionnable », dont les conséquences centralisatrices sont extrêmement fortes. Elle aboutit en effet à la constitution d'une norme nationale de référence qui, par évolution naturelle, entraîne une normalisation des équipements et une uniformité de ceux-ci sur l'ensemble du territoire. Malgré certains avantages suscités par une industrialisation accrue de certains équipements, on peut affirmer que cette uniformisation croissante est mal ressentie par nos concitoyens. Elle se traduit également parfois par des inadaptations complètes aux conditions locales.

Sur le plan financier, le principe de la dépense subventionnable comporte également des inconvénients majeurs. Ils résultent de l'inactualité progressive — et parfois rapide — des barèmes, entraînant une lente érosion des taux réels de subvention.

L'article 15 du décret de 1972 prévoyait qu'ils « seraient révisés périodiquement pour tenir compte du mouvement des prix et de l'évolution technique ». L'expérience a montré qu'en l'absence d'un mécanisme automatique, la révision était fréquemment victime des aléas de la politique budgétaire.

Au total, la réforme de 1972 n'a pas bouleversé fondamentalement les données du problème de l'aide de l'Etat à l'équipement des collectivités locales : le pouvoir pratique de décision est demeuré entre les mains de l'Etat ; en période d'inflation rapide, les délais d'obtention des décisions de subventions ont entraîné des retards importants, générateurs de dépassements considérables de devis, que la Cour des comptes a souvent signalés dans son rapport public. Une réforme plus profonde s'avère donc indispensable.

III. — LE MÉCANISME PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Il constitue en réalité la seule mesure véritablement financière inscrite dans la loi-cadre.

Il se caractérise par la coexistence de deux systèmes d'aide à l'investissement et par la mise en place de critères objectifs généraux pour la redistribution de la fraction correspondant à la dotation globale.

A. — Coexistence de deux systèmes d'aide à l'investissement.

1. LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT

L'article 36 du projet de loi pose le principe de la création d'une dotation globale d'équipement qui sera inscrite au budget du ministère de l'Intérieur. Celle-ci présenterait les caractéristiques suivantes :

- elle serait versée chaque année à toutes les communes de France à partir du 1^{er} janvier 1980. Par contre, aucune disposition n'est prévue pour les départements ;

- le conseil municipal aurait une large faculté d'utilisation de cette dotation. Il pourrait, en effet, s'il le juge utile ou souhaitable, soit décider d'attribuer tout ou partie de cette dotation à l'organisme de coopération auquel appartient la commune, soit conserver cette dotation annuelle pour l'ajouter à celles des années ultérieures, afin de disposer des ressources nécessaires au financement d'un équipement plus coûteux ou plus important.

Le texte proposé marque la volonté du Gouvernement de laisser chaque commune libre de s'organiser comme elle l'entend, soit seule, soit en coopération avec d'autres.

2. LE MAINTIEN DES SUBVENTIONS SPÉCIFIQUES

Le projet prévoit également que l'Etat peut accorder d'autres subventions d'investissement aux collectivités locales et à leurs établissements publics. Il s'agit de donner une base légale à ces subventions qui demeureraient soumises au régime du décret de 1972.

En revanche, les dispositions permanentes relatives aux majorations de subventions spécifiques pour les communes fusionnées seraient supprimées. Seuls seraient honorés les engagements pris avant l'entrée en vigueur de la loi en discussion.

Toutefois, dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants, seules bénéficieraient de la majoration les opérations menées sur les communes fusionnées autres que la plus peuplée, et au bénéfice des habitants de ces seules communes.

3. LA RÉPARTITION DES MASSES FINANCIÈRES ENTRE LES DEUX SYSTÈMES

La coexistence de deux mécanismes de nature différente oblige à se poser la question de savoir comment s'effectuera leur articulation et dans quel délai se fera le passage de l'un à l'autre.

- L'article 37 du projet se borne à indiquer que la dotation globale sera attribuée à compter du 1^{er} janvier 1980 et qu'elle se substituera progressivement aux subventions spécifiques.

- Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, le volume des subventions globalisées en 1980 serait de l'ordre de 2 milliards de francs. Il correspondrait aux subventions suivantes :

**ESTIMATION DES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT
AUX COMMUNES GLOBALISABLES LA PREMIÈRE ANNÉE**

Équipement subventionné	Millions de francs
<i>Agriculture :</i>	
— Voirie rurale	18
— Aménagements de rivières	34
— Alimentation en eau potable	425
— Aménagements d'animation, d'accueil et de loisirs	37,5
Total	514,5
<i>Culture et Communication :</i>	
— Bibliothèques municipales	27,2
— Salles polyvalentes et équipements intégrés	1,6
Total	28,8
<i>Education :</i>	
— Établissements d'enseignement préélémentaire et primaire	255
Total	255
<i>Environnement et Cadre de vie :</i>	
— Espaces verts	30
Total	30
<i>Intérieur :</i>	
— Voirie communale	476,7
— Ordures ménagères, eau, réseaux divers	78
— Constructions publiques	30,7
— Majorations de subventions pour fusions de communes	60
Total	645,4
<i>Jeunesse, Sports, Loisirs :</i>	
— Camping, caravanning	22,5
— Équipements sportifs et socio-éducatifs	235
Total	257,5
<i>Santé et Famille :</i>	
— Établissements sociaux d'aide à l'enfance, à l'adolescence et à la famille	65,6
— Établissements sociaux pour personnes âgées	55
Total	120,6
<i>Transports :</i>	
— Plans de circulation	63
— Études	5
— Ports de plaisance	3,5
— Aménagements de rivières	34,5
Total	106
Total général	1.957,8

Le choix des subventions retenues pour la globalisation a été guidé par trois facteurs :

— celle-ci ne peut concerner que les secteurs qui sont de la compétence exclusive des communes. Les subventions pour les équipements qui entraînent des dépenses de fonctionnement pour l'Etat ou la Sécurité sociale ne sont donc pas globalisables. Il s'agit essentiellement des hôpitaux, des hospices, des établissements d'enseignement secondaire et de certains équipements culturels ;

— la nécessité de maintenir des politiques nationales, en particulier dans le cadre des programmes d'action prioritaire du Plan ou de politique contractuelle (contrats de pays ou de ville moyenne) ;

— l'intérêt pour l'Etat de pouvoir mener des politiques expérimentales ou d'aider les collectivités locales à affronter des politiques particulières.

C'est pourquoi la globalisation des subventions spécifiques est limitée dans un premier temps aux équipements de proximité. A terme, la globalisation des subventions d'équipement devrait s'étendre à tous les secteurs dont les communes auront acquis la responsabilité.

Le total retenu pour la première année correspond à 35 % environ de l'ensemble des subventions globalisables qui, sur la base des chiffres du budget de 1979 ont été estimées à 5,2 milliards de francs (dont 3,6 milliards de francs pour les seules communes).

L'ensemble des subventions d'investissements de l'Etat étant estimé à 7,8 milliards de francs, il faut donc considérer que, sur la base des chiffres actuels, les subventions spécifiques ne concerneraient plus à l'échéance de la période transitoire que 2,6 milliards de francs (base 1979).

Elles resteraient alors « hors globalisation » :

— les subventions aux établissements d'enseignement du second degré (1,3 milliard de francs) ;

— les subventions pour la construction d'hôpitaux (1,3 milliard de francs).

SUBVENTIONS SECTORIELLES D'INVESTISSEMENT GLOBALISABLES A TERME

Budget 1979.

(En millions de francs.)

Ministère	Équipement subventionné	Commune	Département
AGRICULTURE 933 MF	— Voirie rurale (chapitre 61-40, art. 20)	18	»
	— Hydraulique : opérations d'intérêt régional (chapitre 61-40, art. 40)	34	28
	— Alimentation en eau potable (F.N.D.A.E.)	425	»
	— Assainissement (chapitre 61-80, art. 10 + F.N.D.A.E.)	174,5	»
	— Aménagements d'animation, d'accueil et de loisirs (chapitre 61-80, art. 30)	37,5	»
	— Electrification rurale (chapitre 61-80, art. 90)	70,5	»
	— Incitation au regroupement communal (chapitre 61-89, art. 10)	20	»
	807,5 MF soit 86,5 %	Total Agriculture	779,5
CULTURE ET COMMUNICATION 109,4 MF	— Chartes culturelles (chapitre 66-01, art. 90)	5,8	»
	— Bibliothèques municipales (chapitre 66-10, art. 22)	27,2	»
	— Action culturelle : spectacles (chapitre 66-40, art. 20)	12	»
	— Action culturelle : musique (chapitre 66-40, art. 30, 150) ..	8	»
53 MF soit 48,4 %	Total Culture	53	»
EDUCATION 1.775 MF	— Etablissements d'enseignement préélémentaire et primaire (chapitre 66-31, art. 10)	255	»
	— Collèges (chapitre 66-33, art. premier, 20, 60, 90)	»	950
1.205 MF soit 67,8 %	Total Education	255	950
ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE 618,6 MF	— Aménagement urbain (chapitre 65-43)	93	»
	— Espaces verts (chapitre 65-43, art. 31)	54,5	»
	— Logement social (art. 50, 60, 70)	266,4	»
413,9 MF soit 67 %	Total Environnement et Cadre de vie	413,9	»
INTÉRIEUR 1.349,7 MF	— Voirie (chapitre 63-50, art. 10, F.S.I.R. 02, F.S.I.R. 03, art. 10, 20 et F.S.I.R. 04, art 10)	531,7	189,8
	— Assainissement, réseau, ordures ménagères (chapitre 65-50, art. 10)	432,5	»
	— Constructions publiques (chapitre 67-50)	30,7	8,6
	— Sécurité civile (chapitre 67-50, art. 20)	»	9,7
	— Majorations de subventions aux regroupements de communes (chapitre 67-52, art. 10)	111,7	»
1.349 MF soit 100 %	Total Intérieur	1.106,6	208,1

Ministère	Équipement subventionné	Commune	Département
JEUNESSE, SPORTS ET LOISIRS 449,4 MF	— Camping-caravaning (chapitre 66-01, art. 20)	22,5	»
	— Equipements sportifs et socio-éducatifs (chapitre 66-50)	325	»
	Total Jeunesse, Sports et Loisirs	347,5	»
347,5 MF soit 77,4 %			
SANTÉ ET FAMILLE 1.554,2 MF	— Etablissements pour adultes handicapés ou inadaptés (chapitre 66-20, art. 10, 20)	»	68
	— Etablissements sociaux d'aide à l'enfance, à l'adolescence et à la famille (chapitre 66-20, art. 30)	82	»
	— Etablissements sociaux pour personnes âgées (chapitre 66-20, art. 40)	55	»
	— Aménagement social concerté (chapitre 66-20, art. 70)	20	»
	— Etablissements et services de protection et de prévention sanitaire (chapitre 66-11, art. 30)	»	12,8
237,8 MF soit 15,3 %	Total Santé et Famille	157	80,8
TRANSPORTS 1.030,3 MF	— Transports collectifs urbains (chapitre 63-90, art. 74, 66, 65) ..	194,9	»
	— Plans de circulation (F.S.I.R. 07, art. 10, chapitre 63-90, art. 72)	63	»
	— Contrats de développement (chapitre 63-90, art. 76)	140,9	»
	— Etudes (chapitre 63-90, art. 12, 11, 93)	5	»
	— Voirie nationale déclassée	»	400
	— Ports de plaisance (chapitre 63-31, art. 10, chapitre 63-32, art. 10)	34	»
	— Protection contre les eaux (chapitre 63-33, art. 20)	34,5	»
	— Aérodromes locaux (chapitre 63-90, art. 20)	6	»
878,3 MF soit 85,2 %	Total Transports	478,3	400
5.257,7 MF soit 67,2 %	Total général	3.590,8	1.666,9

B. — La fixation de critères objectifs généraux pour la répartition de la dotation globale d'équipement.

La distribution des subventions spécifiques continuera d'obéir aux règles actuelles ; mais pour la dotation globale le projet de loi prévoit une répartition fondée sur quelques critères objectifs simples, tendant à refléter à la fois les besoins d'équipement et la richesse fiscale de la commune ; ce dernier critère n'interviendra toutefois que comme correctif.

Les éléments de la formule de répartition seraient au nombre de quatre :

— la population de la commune à la date du dernier recensement ;

— le nombre de logements construits durant la dernière année connue sur le territoire de la commune ;

— la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ;

— le potentiel fiscal communal par habitant lorsqu'il est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant. Pour 1977, ce dernier s'élève à 549 F.

Au total, sur la base d'une somme globale de 2 milliards de francs en 1980, chaque commune recevrait en moyenne environ 40 F par habitant au titre de la dotation globale d'équipement.

IV. — LES CONSÉQUENCES DU MÉCANISME PROPOSÉ

Elles peuvent être appréciées à deux niveaux différents :

A. — Pour les collectivités locales.

• Il n'est pas douteux que la création d'une dotation d'équipement non affectée, libre d'emploi, constitue, dans son principe, l'amorce d'un changement dans la nature des relations entre l'Etat et les communes. C'est le transfert de la liberté d'entreprendre de l'Etat aux collectivités : le pouvoir de décider passe de l'un à l'autre. Cette mesure redonne une responsabilité plus large aux collectivités locales en leur laissant la liberté de financement et en allégeant le contrôle à priori qu'exerce l'Etat sur l'emploi des fonds qu'il alloue.

• Cette mesure constitue également une simplification administrative appréciable, puisqu'en raison de l'automatisme d'attribution, elle supprime l'obligation de présenter un dossier de demande devant différentes instances administratives. D'ailleurs, dans la mesure où cette disposition entraîne en fait un transfert de pouvoir des services de l'Etat vers les collectivités locales, on peut se demander si, à terme, il ne conviendra pas de réviser la nature des fonctions actuellement exercées par certains ministères techniques qui verront disparaître avec le temps certains moyens traditionnels de leurs interventions.

• Enfin, l'allocation d'une dotation globale peut être génératrice d'un dégonflement du coût de certains investissements. La lecture du rapport de la Cour des comptes des dernières années a souvent mis en évidence l'importance des dépassements de devis dans les opérations des collectivités locales. Comment nier qu'une grande partie de ceux-ci provenait de l'allongement des délais de réalisation,

souvent provoqués par les délais d'obtention des subventions, ou encore par des modifications du projet initial nécessitées par les contraintes imposées par l'administration chargée de la distribution des crédits.

A cet égard, la réforme proposée est porteuse de larges améliorations. Celles-ci dépendent néanmoins de l'ampleur du mouvement financier qui sera réalisé en faveur des collectivités locales. Celui que prévoit le projet apparaît des plus modestes.

• En effet, la répartition entre plus de 36.000 communes d'une dotation de l'ordre de 2 milliards de francs va se traduire par le versement de sommes assez faibles : 40 F par habitant en moyenne, alors qu'en 1977, dans les communes de moins de 10.000 habitants, les investissements directs représentaient 392 F par habitant. En raison de ce saupoudrage de crédits, la dotation ne représenterait que 10 % environ de l'investissement. Il ne faudrait donc pas en attendre une amélioration considérable de la structure du financement des dépenses des communes, puisqu'aujourd'hui les petites communes perçoivent d'ores et déjà au titre des subventions des sommes comprises entre 40 et 45 F par habitant.

B. — Pour l'Etat.

Les conséquences peuvent s'apprécier essentiellement au regard des fonctions d'arbitrage général de l'Etat. En raison du transfert du pouvoir de décision et des moyens financiers correspondant, on peut se demander si l'Etat ne va pas être privé d'un de ses moyens traditionnels d'orientation de la dépense publique, et en conséquence de régulation d'une partie de l'activité économique. Il ne conservera, au titre des subventions spécifiques, que le tiers environ du montant actuel des subventions.

En outre, les collectivités locales disposant de la faculté de mettre en réserve, pour des opérations futures, tout ou partie de leur dotation annuelle, ne peut-on craindre une certaine rupture dans le rythme de commande des équipements collectifs ?

CHAPITRE III

RÉPARTITION ET EXERCICE DES COMPÉTENCES

L'actuel projet de loi fixe les grandes lignes de la répartition des compétences dont les modalités devront être précisées par des lois ultérieures notamment sur l'urbanisme et sur l'action sanitaire et sociale. La nouvelle répartition proposée obéit au principe simple selon lequel la collectivité qui paie commande ; d'où l'attribution de blocs de compétence à l'Etat et aux collectivités locales, assortis des moyens financiers et juridiques correspondants, dans le cadre d'une compensation globale des transferts proposés par la loi.

I. — LES PRINCIPES DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE

Ils s'inspirent des idées suivantes :

— toutes les compétences ressenties aujourd'hui comme locales ont vocation à être décentralisées, dans l'immédiat ou à échéance. Au terme de la réforme, l'Etat ne devrait conserver que les grandes attributions de souveraineté, comme les affaires étrangères, la défense, la justice, la sécurité, ainsi que la responsabilité des politiques nationales, économiques ou sociales ;

— dans leurs domaines de compétence, les collectivités locales doivent être pleinement responsables des actions qu'elles entreprennent.

La mise en œuvre de ces idées supposait une redistribution des tâches dont les principes figurent dans le projet de loi.

A. — Les transferts à l'Etat.

Ils concernent la justice et la police qui constituent des attributions de souveraineté de l'Etat.

1. LA JUSTICE

Le transfert vers l'Etat des charges actuellement supportées par les collectivités locales en ce domaine a été promis de longue date. Le projet de loi prévoit qu'il devrait être opéré au 1^{er} janvier 1980.

L'Etat prendrait à sa charge les dépenses de personnel, de matériel et d'équipement.

a) *Equipement.*

A la demande des collectivités locales, l'Etat acquiert à titre gratuit la propriété des immeubles et des dépendances affectées au service public de la justice, sinon les collectivités locales assurent à l'Etat la jouissance gratuite des locaux.

De plus, l'Etat se substitue aux baux et conventions locatives passées par les collectivités locales pour le logement des juridictions.

Ces dispositions concernent : les cours d'assises, les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance, les conseils de prud'hommes, les tribunaux de commerce, les tribunaux administratifs ainsi que les greffes permanents et les bureaux du livre foncier.

b) *Fonctionnement.*

A compter de la même date, l'Etat prendra en charge les frais de réparation, d'achat et d'entretien du mobilier des tribunaux d'instance, les dépenses des conseils de prud'hommes, les logements des présidents de cours d'assises.

2. LA POLICE

Le projet du Gouvernement met fin aux contingents de police existant dans les communes à police d'Etat. Actuellement, l'article L. 132-10 du Code des communes fixe à 25 % la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des services de police ; en réalité, la part payée par les 680 communes soumises à ce régime ne représente guère que 1,5 à 2 % desdites dépenses.

Le projet de loi prévoit également que, sur demande du conseil municipal, et si le corps de police municipale répond, au 1^{er} janvier 1979, à des conditions d'effectifs et de catégories professionnelles définies par décret en Conseil d'Etat, il y aura institution de plein droit du régime de la police d'Etat.

Enfin, le texte supprime le caractère de « dépenses obligatoires » des traitements et autres frais de personnel de la police municipale et rurale. Mais il s'agit là d'une simple mesure de coordination avec les principes déjà examinés de la nouvelle forme de la tutelle financière. La portée pratique en est limitée.

B. — Les transferts aux collectivités locales.

Ils concernent à la fois l'éducation et l'urbanisme.

1. L'ÉDUCATION

La compétence des communes dans le domaine de l'enseignement préélémentaire et élémentaire n'est pas remise en cause et elles devront continuer à ce titre à verser les indemnités de logement aux instituteurs, soit environ 1,7 milliard de francs. Pour l'essentiel, la nouvelle répartition des compétences s'effectue au niveau du département.

En définitive, le Gouvernement s'oriente vers une décentralisation très progressive, après avoir envisagé de transférer des blocs de compétence. Il y a renoncé en raison des transferts financiers considérables que l'application de ce principe aurait entraîné.

Les mesures de décentralisation inscrites dans le projet de loi qui nous est soumis ont un double objet :

— d'une part, associer davantage les élus locaux à la gestion du système éducatif, ce sera le rôle du nouveau conseil de l'éducation ;

— d'autre part, confier aux collectivités décentralisées de nouvelles responsabilités.

a) *Le conseil de l'éducation.*

Il sera institué dans chaque département, et placé auprès du conseil général ; il se substituera aux organismes antérieurement compétents, et en particulier au conseil départemental de l'enseignement primaire.

Ce conseil sera composé des représentants des collectivités locales, des enseignants, des familles et des activités économiques et sociales. Il sera présidé par un membre du conseil général désigné par lui.

Il aura un rôle consultatif sur toutes affaires en matière scolaire : carte scolaire, action sociale en milieu scolaire, transports scolaires.

b) *L'attribution des bourses scolaires.*

Elles seront, à partir de la rentrée scolaire de 1980, de la compétence exclusive du département, à l'exception des bourses accordées

aux élèves des classes préparatoires aux grandes écoles et des sections de techniciens supérieurs qui restent de la compétence de l'Etat.

Le conseil général aura la charge de déterminer les principes et les modalités d'application de cette aide financière, pour laquelle l'Etat versera aux départements les crédits qu'il y affecte actuellement.

c) L'organisation des transports scolaires.

Le décret du 4 mai 1973 en avait déjà confié l'organisation au département. Mais, dans les faits, la situation était très variable selon les départements. L'organisation sous l'égide du département sera désormais la règle : le conseil général déterminera les règles de leur organisation et de leur financement. Il pourra passer des conventions avec les communes ou avec leurs groupements pour la mise en place de ce service public.

L'Etat s'engage à verser aux départements les crédits budgétaires qu'il affecte actuellement à cette action ; rappelons que le décret du 31 mai 1969 a fixé la participation de l'Etat à 65 % des dépenses de fonctionnement. C'est donc sur cette base que seront effectués les transferts de crédits aux collectivités locales. Il convient d'indiquer enfin que le projet de loi met à la charge du département les frais de transport individuel des élèves handicapés, à l'exception des étudiants pour lesquels le financement sera assurée par l'Etat.

On peut souligner qu'aucune disposition particulière n'est prévue en matière d'équipement scolaire. Selon les indications fournies à votre Rapporteur, il serait envisagé ultérieurement de confier au département l'ensemble des activités du second degré. Dans cette hypothèse, l'Etat transférerait également les subventions d'équipement qui représentent, en 1979, 1,5 milliard de francs.

2. L'URBANISME

Le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales ne comporte que peu de dispositions sur ce sujet puisqu'un autre projet de loi spécifique doit intervenir.

On peut cependant y lire l'affirmation de quelques principes destinés à guider la préparation de la loi complémentaire. Il est ainsi projeté de transférer aux maires de certaines catégories de communes (qui seront fixées par la loi) et dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé, le soin d'instruire et de délivrer certaines autorisations :

- permis de construire ;
- autorisations de lotir ;
- autorisations de coupe et d'abattage d'arbres ;
- autorisations de clôtures ;

- autorisations d'installations ;
- certificats d'urbanisme ;
- certificats de conformité.

En l'état actuel d'imprécision des textes présentés, il est malaisé de formuler un jugement sur la valeur du dispositif du Gouvernement.

**C. — Les attributions partagées sur la base de principes nouveaux :
l'action sociale et la protection sanitaire.**

Le projet de loi vise à une organisation différente de ces actions actuellement caractérisées par l'enchevêtrement des compétences et des modes de financement.

1. RAPPEL DE L'ORGANISATION ACTUELLE

Les dépenses d'aide sociale, d'hygiène et de solidarité constituent aujourd'hui la principale charge de la collectivité départementale. Le département s'est en effet révélé l'intermédiaire naturel entre l'Etat dont l'intervention financière est indispensable pour manifester la solidarité nationale et les communes héritières de très anciennes institutions d'assistance (hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance, etc.).

L'existence de différents échelons administratifs suppose que l'on mette en place des mécanismes de financement conjoints, assurant une juste répartition entre les collectivités des charges afférentes à cette politique. Les mécanismes actuels de répartition des charges d'aide sociale ont été définis par les décrets n° 54-1139 du 17 novembre 1954 et n° 55-687 du 21 mai 1955, pris pour l'application du décret-loi n° 68-1186 du 29 novembre 1948 portant réforme des lois d'assistance.

Ces mécanismes concernent en premier lieu la répartition des dépenses inscrites en totalité au budget départemental entre, d'un côté l'Etat et de l'autre les collectivités locales, ce terme englobant, dans chaque département, le département lui-même et l'ensemble des communes du département. Ils concernent en second lieu, la répartition entre le département et les communes, des charges incombant aux collectivités locales d'un département.

a) *La répartition des dépenses entre l'Etat et les collectivités locales.*

Elle s'effectue par département, suivant des barèmes annexés au décret du 21 mai 1955. Ces barèmes tendaient, à l'époque, à concrétiser deux soucis majeurs manifestés par les auteurs de la réforme des lois d'assistance.

Le premier objectif était d'instituer une espèce de « ticket modérateur », en donnant *in globo* aux collectivités payantes, Etat d'une part, collectivités locales de l'autre, une responsabilité pécuniaire proportionnée à celle qu'elles assument en matière d'admission, c'est-à-dire d'engagement des dépenses.

Pour réaliser un tel objectif, les dépenses ont d'abord été classées par le décret du 17 novembre 1954, en trois groupes, dans le sens d'une responsabilité dégressive pour l'Etat et progressive pour les collectivités locales :

— le groupe I, correspondant à une responsabilité prépondérante de l'Etat, comprend les dépenses d'hygiène et protection sanitaire ainsi que les dépenses d'aide sociale à l'enfance, au financement desquelles d'ailleurs les communes ne participent pas ;

— le groupe II, correspondant à une responsabilité davantage partagée entre l'Etat et les collectivités locales, comporte en plus des frais communs d'administration, les dépenses d'aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux, d'allocations de loyer et des centres d'hébergement ;

— le groupe III, correspondant à une responsabilité prépondérante des collectivités locales, englobe les dépenses d'aide sociale à la famille, aux personnes âgées, aux infirmes aveugles et grands infirmes et les frais d'aide médicale générale.

L'autre souci des auteurs de la réforme des lois d'assistance de 1955 a été de donner un caractère équitable au système de répartition. Cela signifiait que, dans le cadre de la solidarité financière de l'ensemble des collectivités concernées, chacune d'elles devait se voir attribuer une participation adaptée à ses réelles facultés contributives.

En vue de la réalisation de ce second objectif, les départements ont été classés par indices, fonction de leur « richesse », autrement dit de leurs ressources et de leurs charges, les ressources étant appréciées, sous réserve de l'application de quelques correctifs, à partir de la valeur du centime et de la moyenne du produit brut de la taxe locale au cours des années 1951, 1952 et 1953, quant aux charges, sous réserve également de l'application de certains correctifs, elles étaient représentées en première analyse par l'importance de la population.

Les barèmes annexés au décret du 21 mai 1955 ont été calculés d'après ce classement et dans le cadre d'une enveloppe globale *qui laissait à peu près inchangés, par rapport à la situation antérieure à la réforme* (texte de 1934), le montant global des charges incombant respectivement à l'Etat et à l'ensemble des collectivités locales. Ainsi donc la participation de l'Etat aux dépenses de chaque département a atteint un niveau d'autant plus élevé et, par différence, la partici-

pation des collectivités locales de chaque département s'est cantonnée à un taux d'autant plus faible que lesdites collectivités accusaient moins de « richesse ».

Au total, on peut dégager les taux de participation (moyens) suivants :

	Etat	Collectivités locales
Groupe I	85 %	15 %
Groupe II	60 %	40 %
Groupe III	40 %	60 %

b) La répartition entre le département et les communes des dépenses laissées à la charge des collectivités locales de chaque département par le jeu des barèmes de répartition entre l'Etat et les collectivités locales relève, quant à elle, de la compétence exclusive du conseil général. Elle se décompose en deux opérations. La première a pour objet de répartir entre le département lui-même et l'ensemble des communes du département la part de dépenses incombant aux collectivités locales. La seconde consiste à sous-répartir entre les diverses communes du département le contingent communal résultant de la première opération.

En ce qui concerne la répartition entre le département et l'ensemble des communes du département, des charges incombant aux collectivités locales, le conseil général y procède, chaque année, au cours de sa première session. L'assemblée départementale se prononce dans les limites des fourchettes ci-après, qui lui laissent une très large liberté de manœuvre :

	Départements	Communes
Dépenses du groupe II	50 à 90 %	50 à 10 %
Dépenses du groupe III	25 à 80 %	75 à 20 %

En ce qui concerne la sous-répartition du contingent communal entre les diverses communes du département, c'est également au cours de sa première session ordinaire que, sur la proposition du préfet, le conseil général en jette les bases.

La sous-répartition est obligatoirement effectuée, pour l'année suivante à concurrence de 10 % au moins et de 25 % au plus du contingent communal, au prorata du nombre, pendant l'année écoulée.

lée, des bénéficiaires de l'aide sociale résidant dans chaque commune au moment de leur admission à l'aide sociale et ayant un domicile de secours. Il s'agit là pratiquement d'un « ticket modérateur » destiné, en donnant aux élus locaux une part de responsabilité pécuniaire liée à leur responsabilité en matière d'admission, d'éviter autant que possible les décisions abusives ou d'une générosité excessive.

Depuis de longues années, ce système de répartition des charges et du mode de financement appelle de nombreuses critiques tant de la part des élus locaux que de la part de la Cour des comptes qui a suggéré à deux reprises, en 1959 et 1975, qu'une réforme intervienne.

2. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 61 du projet de loi pose le principe de la suppression des financements croisés, tels qu'ils résultaient du décret du 21 mai 1955 ; en revanche, il crée des blocs de compétence nationale ou locale, à l'intérieur desquels la collectivité qui les reçoit est seul maître de la dépense et des moyens de financement. L'Etat et les collectivités se verraient ainsi attribuer des compétences propres et exclusives.

Les principes de la répartition entre ces deux niveaux des prestations existantes seraient simples :

- Les collectivités locales auraient la charge des formes d'aides et de services qui relèvent plus particulièrement de la solidarité de voisinage ou encore les prestations nécessitant une appréciation individuelle des situations.

- L'Etat prendrait la responsabilité des formes d'aide dont le montant et les conditions d'attribution sont définies au niveau national ou encore celles qui concernent des catégories de population moins bien intégrées dans la vie locale.

Sur ces bases, la répartition des attributions serait la suivante, à compter du 1^{er} janvier 1980 :

a) *Dépenses relevant de la seule compétence de l'Etat.*

- L'aide sociale à l'enfance, qui représentait à elle seule en 1977, 32,5 % de l'ensemble des dépenses d'aide sociale.

- L'aide sociale à la famille.

- L'allocation simple aux personnes âgées.

- Les cotisations d'assurance maladie.

- L'aide au logement et à l'hébergement.

- L'aide médicale aux malades mentaux.
- L'aide médicale aux tuberculeux.

b) Dépenses relevant de la seule compétence des collectivités locales.

- L'aide sociale aux personnes âgées.
- L'aide médicale.

A eux seuls ces deux postes de dépenses correspondent à 27,5 % de l'ensemble des dépenses d'aide sociale.

- L'aide aux handicapés.
- Le service social départemental d'action sociale.
- Le service social chargé de l'accueil et de la recherche des personnes en danger de prostitution.

Les collectivités locales recevront en outre la responsabilité :

- de la protection maternelle et infantile ;
- de la santé scolaire ;
- de la prophylaxie, de la tuberculose et des maladies vénériennes ;
- de la lutte contre le cancer et contre la lèpre.

(L'attribution de cette dernière compétence s'explique essentiellement par la situation des D.O.M.)

L'article 63 du projet de loi précise que les dépenses ainsi énumérées ont un caractère obligatoire et qu'elles sont inscrites au budget du département.

Toutefois, comme par le passé, les communes seront appelées à participer au financement des dépenses de ces services dont l'organisation est de la compétence du conseil général.

Selon l'article 65 du projet, ce même conseil général définit les conditions de répartition des dépenses entre le département et les communes, en fonction notamment de leurs ressources au prorata des bénéficiaires de l'aide sociale. Un décret en Conseil d'Etat devra préciser les modalités de mise en œuvre de ces principes.

Pour apprécier l'importance des dispositions en matière d'aide sociale, on peut rappeler que l'ensemble de ces dépenses représentait en 1977 17,9 milliards de francs, contre 8 milliards en 1972, soit un doublement en six ans. Pour 1977, la répartition des charges était la suivante :

- Etat : 11 milliards de francs (61,4 % des dépenses) ;
- Collectivités locales : 6,9 milliards de francs (38,6 % des dépenses).

II. — LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE

Avant d'aborder les incidences globales sur les finances locales des transferts envisagés, il n'est pas inutile de préciser les différents mouvements qui vont affecter le financement des dépenses d'aide sociale à l'intérieur même de l'enveloppe existante.

A. — Le problème de l'aide sociale et de la protection sanitaire.

La suppression des financements croisés et l'institution de blocs de compétence pour l'Etat d'une part, et pour les collectivités locales d'autre part, va se traduire par des mouvements financiers importants au sein de cette seule catégorie de dépense.

Des simulations de modification ont été effectuées par le ministère de l'Intérieur. Leurs conséquences globales apparaissent dans le tableau ci-dessous, établi à partir des comptes administratifs de 1977, mais sur la base des modifications de législation ou de réglementation intervenues depuis lors.

SIMULATION DES INCIDENCES FINANCIÈRES DE LA RÉFORME DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'AIDE SOCIALE

(En milliers de francs pour l'ensemble de la France.)

Formes d'aide	Avant réforme		Après réforme	
	Etat	Collectivités locales	Etat	Collectivités locales
Enfance	4.786.580	1.095.133	5.881.719	»
Aide médicale aux malades mentaux	536.244	311.389	847.633	»
Aide médicale aux tuberculeux ..	57.392	34.754	92.147	»
Centre d'hébergement	79.575	49.339	128.912	»
Hygiène publique	133.462	27.179	88.402	72.239
Hygiène sociale, P.M.I. et divers ..	844.065	175.680	33.994	985.751
Hygiène sociale, autres	503.044	123.412	604.327	22.129
Santé scolaire	249.900	»	»	249.900
Personnes âgées	900.052	1.736.886	9.359	2.627.579
Aide médica.	776.479	1.502.410	953.463	1.325.407
Handicapés	1.071.831	1.741.045	1.710.500	1.102.376
S.D.S.	866.644	»	866.644	»
Total intermédiaire	10.805.273	6.797.227	11.217.118	6.385.382
Taux de participation ..	61,36 %	38,62 %	63,72 %	36,28 %
Frais communs	181.952	117.067	190.535	108.484
Total définitif	10.987.225	6.914.294	11.407.653	6.493.866

Il en ressort que pour les postes de dépenses suivants :

- aide à l'enfance ;
- aide médicale aux malades mentaux ;
- aide médicale aux tuberculeux ;
- centre d'hébergement.

La part financée par l'Etat s'élevait à 5.459,5 millions de francs et celle financée par les collectivités locales à 1.490,4 millions de francs. Désormais, si la réforme proposée par le Gouvernement est adoptée, l'Etat assumera seul l'intégralité de cette dépense, soit : 6.950 millions de francs.

S'agissant de l'aide aux handicapés, la nouvelle répartition aboutirait également à une ventilation différente des dépenses entre les deux collectivités. Avant la réforme, l'Etat supportait 1.071,8 millions de francs (et les collectivités locales, 1.741 millions de francs).

Dans le nouveau système de compétences, l'Etat financerait 1.710,5 millions de francs et les collectivités locales 1.102,3 millions de francs.

En revanche, pour les postes de dépenses suivants :

- les centres de protection maternelle et infantile ;
- la santé scolaire ;
- l'aide aux personnes âgées ;
- l'aide médicale,

le financement incombant aux collectivités locales devrait passer de 3.414,8 milliards de francs à 4.202,8 milliards de francs.

Au total, l'ensemble des mouvements financiers prévisibles tels qu'ils résultent des propositions du Gouvernement se traduirait par un supplément de dépenses pour l'Etat de 420 millions de francs, entraînant, à due concurrence, un allègement des charges d'aide sociale des collectivités locales de 420 millions de francs.

B. — Ensemble des transferts financiers consécutifs à la réforme proposée.

Ils résultent d'un double mouvement : d'une part des allègements de charges pour les collectivités locales (et donc un alourdissement des dépenses de l'Etat) et d'autre part un accroissement des dépenses des départements consécutifs à l'attribution de compétences nouvelles (ayant pour contrepartie un allègement des charges de l'Etat).

L'ensemble des mouvements financiers, appréciés au niveau de l'Etat, se présenterait de la manière suivante, sur la base des chiffres de l'année 1977, qui sont les seuls disponibles actuellement :

— aide sociale	+	420 millions de francs
— justice	+	479 millions de francs
dont :		
• dépenses de fonctionnement des départements :		
	+	349 millions de francs
• dépenses d'investissement des départements :		
	+	90 millions de francs
• dépenses de fonctionnement des communes :		
	+	40 millions de francs
— police	+	174 millions de francs
dont :		
• province et banlieue ..	+	40 millions de francs
• Paris	+	134 millions de francs
— Transports scolaires	—	877 millions de francs
— Bourses scolaires	—	1.606 millions de francs
— Bureaux municipaux d'hygiène	—	90 millions de francs
<hr/>		
Total	—	1.500 millions de francs
<hr/> <hr/>		

La réforme se traduirait donc par un allègement global des charges de l'Etat de 1,5 milliard de francs, entraînant le transfert de cette dépense dans les budgets locaux.

Pour le compenser, le projet de loi prévoit un dispositif inscrit à l'article 88.

III. — L'ORGANISATION DE LA COMPENSATION FINANCIÈRE

L'article 88 du projet de loi a fixé le principe suivant :

« Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués en application de la présente loi, entre l'Etat et les collectivités locales, est compensé par un transfert de ressources. Ces ressources sont équivalentes aux charges existant à la date du

transfert et proviennent d'un ajustement du montant de la dotation globale de fonctionnement ou de l'attribution de nouvelles recettes fiscales.

« Dans le cas où des recettes fiscales sont transférées, les collectivités locales déterminent les taux applicables à ces impositions dans les limites fixées par la loi. »

En réalité, la possibilité de procéder à un transfert de fiscalité avait été imaginé dans la perspective d'une plus large décentralisation, portant notamment sur la gestion à l'éducation : le transfert financier aurait dû être alors de 30 à 40 milliards de francs.

En l'état actuel du projet, il serait seulement de l'ordre de 1,7 milliard de francs. Hormis pour les dépenses de police, l'essentiel de la compensation financière serait réalisé au niveau du département : elle représente environ — toujours sur la base des chiffres de 1977 — 8 % des dépenses réelles de fonctionnement des départements. En revanche, rapporté à la dotation globale de fonctionnement actuelle perçue par les départements, ce chiffre est important : 35 % environ (puisque l'essentiel de la dotation globale est attribué directement aux communes).

Le ministère de l'Intérieur a procédé à une évaluation des conséquences des transferts pour chaque département français, sur la base des comptes administratifs de 1977. Ils mettent en évidence le fait que, pour neuf départements, la nouvelle répartition des compétences se traduira par un allègement net de leurs charges (Alpes-Maritimes, Aube, Paris, Seine-Maritime, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne). Pour tous les autres, celle-ci entraînera un accroissement de leurs charges et donc le versement d'une contribution de l'Etat destinée à compenser intégralement ce supplément.

••

La commission des Finances regrette que le principe de base du projet présenté par le Gouvernement soit que les différents transferts de compétence doivent constituer une « opération blanche », entièrement neutre pour les finances de l'Etat : tout accroissement de charges des collectivités locales sera exactement compensé par un versement de l'Etat ; à l'inverse, tout allègement global de charges devrait faire l'objet d'un reversement à l'Etat.

Cette position de principe est renforcée par le fait que la base du transfert de ressources par l'Etat sera constitué par le niveau actuel de sa participation, tant pour les bourses que pour les transports scolaires.

La commission des Finances déplore que le projet de loi n'apporte, à l'initiative du Gouvernement et sous sa responsabilité, aucun moyen financier nouveau aux collectivités locales en raison de ce principe de stricte compensation financière. En effet, pour sa part, le législateur se heurte à de strictes et impératives limitations de son initiative en matière financière.

Il n'en demeure pas moins que la commission des Finances ne peut être indifférente aux propositions d'amélioration présentées par diverses commissions du Sénat ; elle s'associe notamment à la demande de la commission des Affaires sociales pour une révision des barèmes d'aide sociale de 1955, préalablement à la répartition des nouveaux blocs de compétence.

Il lui apparaît toutefois contestable et, en l'occurrence, dangereux pour l'ensemble que constituent les finances publiques, de retenir un principe de compensation des charges, mais d'en exclure certains des éléments. A son sens, le principe général de compensation ne devrait pas souffrir d'exception.

EXAMEN DES ARTICLES

L'ADAPTATION DU CONTROLE FINANCIER

CHAPITRE II DU TITRE I

Texte du projet de loi	Propositions de la commission des Lois	Propositions de la commission des Finances
SECTION I	SECTION I	
<i>Le régime des emprunts et des garanties d'emprunts.</i>	<i>Le régime des emprunts et des garanties d'emprunts.</i>	
Art. 11.	Art. 11.	Art. 11.
	(Supprimé, remplacé par l'article 2.)	Sans modification.
A l'article L. 121-38 du Code des communes :	« L'article L. 121-38 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :	
Le dernier alinéa du 1 ^{er} est remplacé par les dispositions suivantes :	« Art. L. 121-38. — Sont soumises à approbation les délibérations des conseils municipaux sur les objets suivants :	
« Lorsque les annuités de la dette communale à échoir au cours de l'exercice excèdent un pourcentage, défini par décret en Conseil d'Etat, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget. »	« 1 ^{er} Les emprunts et autres engagements à long et à moyen terme :	
	« — lorsque le budget est soumis à approbation à cause du déficit constaté dans les conditions prévues à l'article L. 121-37 ;	
	« — lorsque l'endettement moyen de la commune dépasse de plus de 80 % l'endettement des communes de la même catégorie de population. L'endettement de la commune se mesure par un indice obtenu en divisant l'annuité nette de la dette communale par le montant des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget. L'annuité nette de la dette est celle qui est obtenue après déduction des annuités des créances et prêts figurant au budget. Pour l'application des dispositions du présent alinéa et de l'alinéa 2 ^o ci-dessous, l'année de référence pour les premières années d'application sera 1978. D'autres références seront fixées ultérieurement par la loi.	

Texte du projet de loi

Propositions de la commission des Lois

Propositions de la commission
des Finances

« 29° La garantie des emprunts, sauf lorsque le budget est soumis à approbation, ou que le département a souscrit des emprunts dont le montant de l'annuité à échoir excède le pourcentage défini au 25° du présent article, ou que les annuités d'emprunts garantis à échoir au cours de l'exercice excèdent un pourcentage, défini par décret en Conseil d'Etat, des recettes réelles du budget ordinaire, compte tenu du montant des annuités de la dette départementale. Toutefois, dans ce dernier cas, le conseil général statue définitivement sur l'octroi de la garantie des emprunts si le département est couvert par une caisse de caution mutuelle à laquelle il adhère. »

Art. 13.

Le 3° de l'article L. 122-20 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« 3° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et de passer, à cet effet, les actes nécessaires ; »

Art. 14.

L'article L. 236-7 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 236-7. — La réalisation d'emprunts à l'étranger est autorisée par l'autorité supérieure. »

section de fonctionnement du budget. L'annuité nette est celle qui est obtenue après déduction des annuités des crances et prêts figurant au budget. Pour l'application des dispositions du présent alinéa et de l'alinéa 29° ci-dessous, l'année de référence pour les premières années d'application sera 1978. D'autres références seront fixées ultérieurement par la loi.

« 29° La garantie des emprunts, sauf budget ne soit pas soumis à approbation, ou sauf si les emprunts du département sont eux-mêmes soumis à approbation à cause de l'importance du montant ... des annuités de la dette départementale, en application du 25° du présent article ou encore sauf si les annuités d'emprunts garantis à échoir au cours de l'exercice, majorées du montant net des annuités de la dette départementale, excèdent, en pourcentage, les recettes réelles de la section de fonctionnement, de 80 % au moins le montant moyen des garanties consenties par l'ensemble des départements. »

Art. 13.

Le 3° de l'article L. 122-20 du Code des communes qui indique les attributions du conseil municipal qui peuvent être déléguées au maire est remplacé par les dispositions suivantes :

Art. 14.

Alinéa sans modification.

« Art. L. 236-7. — La réalisation d'emprunts à l'étranger est autorisée par l'autorité compétente. »

Art. 13.

Sans modification.

Art. 14.

Sans modification.

Commentaires :

L'article 11 du projet de loi, qui modifie l'article L. 121-38 du Code des communes, donne implicitement toute liberté aux communes pour emprunter en France : hormis les cas de gestion défectueuse, les délibérations des conseils municipaux portant sur les emprunts ne sont plus soumises à approbation. Le même régime s'applique aux délibérations concernant les garanties d'emprunts.

En revanche, le projet maintient le régime de l'approbation des délibérations, et donc la tutelle, lorsque la situation financière de la commune paraît appeler une vigilance particulière.

Les délibérations des conseils municipaux portant sur les emprunts seront soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle :

- lorsque le compte administratif est un déficit ;
- lorsque les annuités de la dette excèdent un pourcentage fixé par le Conseil d'Etat des dépenses réelles de la section de fonctionnement.

De même, les emprunts à l'étranger doivent être autorisés par arrêté ministériel.

En outre, le projet prévoit que l'approbation des garanties d'emprunt sera la règle lorsque les emprunts de la commune seront déjà soumis à ce régime, ou lorsque les annuités d'emprunts garantis à échoir au cours de l'exercice excéderont un pourcentage des recettes réelles de la section de fonctionnement défini par décret.

De plus, la possibilité pour la commune d'accorder des garanties sera appréciée en considération de son endettement propre. Le projet de loi du Gouvernement prévoyait que l'adhésion de la commune à une caisse de caution mutuelle l'exemptait de la procédure d'approbation préalable, puisqu'aussi bien se mettait en place une sorte de solidarité intercommunale nationale. Mais le fonctionnement de cette caisse aurait dû être assuré par des cotisations des communes membres. En raison du coût supplémentaire qu'elle aurait entraîné pour les communes, le Gouvernement a l'intention de renoncer à cette disposition.

La commission des Lois propose un système de ratios financiers quelque peu différent.

Le seuil de déclenchement pour la soumission à approbation sera atteint :

- lorsque l'endettement moyen de la commune dépasse de plus de 80 % l'endettement des communes de la même catégorie de population ;

— lorsque les arnuité d'emprunt garantis augmentées de l'annuité propre d'emprunts de la commune excèdent de 80 % au moins le montant moyen des garanties consenties par les communes de même catégorie.

L'article 12 du projet de loi modifie l'article 46 de la loi du 10 août 1871, en étendant aux finances départementales le nouveau régime des délibérations d'emprunts ou de garanties d'emprunts.

L'article 13 propose une modification de l'article L. 122-20 du Code des communes, relatif aux délégations dont peut bénéficier le maire pour la réalisation des emprunts.

Texte du projet de loi	Propositions de la commission des Lois	Propositions de la commission des Finances
SECTION II <i>Le contrôle budgétaire.</i>	SECTION II <i>Le contrôle budgétaire.</i>	
Sous-section I. — Suppression de l'inscription d'office.	Sous-section I. — Suppression de l'inscription d'office.	
Art. 15.	Art. 15.	Art. 15.
Les articles L. 212-9 et L. 221-5 du Code des communes sont abrogés.	Sans modification.	Sans modification.
Art. 16.	Art. 16.	Art. 16.
L'article L. 133-3 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :	<i>Supprimé.</i>	Sans modification.
« Art. L. 133-3. — Faute pour la commune de prendre les mesures nécessaires pour le paiement des frais et dommages-intérêts mis à sa charge, il est procédé dans les conditions prévues à l'article L. 212-4 (1).		
Art. 17.	Art. 17.	Art. 17.
Le dernier alinéa de l'article L. 162-3 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :	Le dernier alinéa de l'article L. 162-3 du Code des communes, <i>article qui fixe la répartition entre les communes des dépenses concernant leurs biens indivis</i> , est remplacé par les dispositions suivantes :	Sans modification.
« La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune constitue une dépense obligatoire. »	Alinéa sans modification.	

Texte du projet de loi	Propositions de la commission des Lois	Propositions de la commission des Finances
Art. 18.	Art. 18.	Art. 18.
<p>Le deuxième alinéa de l'article L. 255-3 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Le deuxième alinéa de l'article L. 255-3 du Code des communes <i>relatif au budget du syndicat communautaire d'aménagement</i> est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	Sans modification.
<p>« Les dépenses que le syndicat communautaire d'aménagement ou la communauté urbaine engage en exécution de la convention mentionnée à l'article L. 172-5 constituent des dépenses obligatoires. »</p>	<p>« Les dépenses que le syndicat communautaire d'aménagement ou la communauté urbaine engage en exécution de la convention <i>passée par le syndicat ou la communauté urbaine avec l'un des organismes mentionnés à l'article L. 321-1 du Code de l'urbanisme</i> constituent des dépenses obligatoires. »</p>	
Art. 19.	Art. 19.	Art. 19.
<p>L'article L. 211-1 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	Alinéa sans modification.	Sans modification.
<p>« <i>Art. L. 211-1.</i> — Le budget de la commune est établi en section de fonctionnement et section d'investissement, tant en recettes qu'en dépenses.</p>	<p>« <i>Art. L. 211-1.</i> — Le budget de la commune est établi en recettes et en dépenses <i>en distinguant la section de fonctionnement et la section d'investissement.</i></p>	
<p>« Les sections de fonctionnement et d'investissement sont votées chacune en équilibre réel.</p>	<p>« <i>Chaque section est votée en équilibre réel.</i></p>	
<p>« Le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement doit être au moins égal au remboursement de la dette en capital, déduction faite des recettes, autres que le produit des emprunts, affectées à la section d'investissement en vertu des articles L. 231-7 à L. 231-12. »</p>	<p>« Le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement <i>ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, doit fournir des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement partiel de la dette inscrite à la section d'investissement, dans la mesure où ce remboursement partiel est une obligation antérieurement contractée par la commune et doit par suite nécessairement figurer à la section d'investissement. Le présent alinéa ne fait pas obstacle à la consolidation des emprunts à court terme.</i> »</p>	
Art. 20.	Art. 20.	Art. 20.
<p>Les premier et dernier alinéas de l'article 212-4 du Code des communes sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>	Sans modification.	Sans modification.
<p>« Lorsque le budget d'une commune n'a pas été voté en équilibre réel par le conseil municipal ou lorsqu'une dépense obligatoire n'y a pas été inscrite, l'autorité supérieure le renvoie au maire dans le délai de quinze jours qui suit son dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture.</p>		

Texte du projet de loi	Propositions de la commission des Lois	Propositions de la commission des Finances
<p>« Si le budget délibéré une seconde fois n'a, de nouveau, pas été voté en équilibre réel ou si une dépense obligatoire n'y a pas été inscrite ou s'il n'a pas été retourné à la préfecture ou à la sous-préfecture dans le délai de trente jours à dater de sa réception, il est réglé par l'autorité supérieure. »</p>	<p>L'article L. 264-11 du Code des communes <i>relatif au budget de fonctionnement de la ville de Paris et au budget spécial de la préfecture de police est complété par un troisième alinéa</i> ainsi conçu :</p>	<p>Sans modification.</p>
Art. 21.	Art. 21.	Art. 21.
<p>A l'article L. 264-11 du Code des communes est inséré un dernier alinéa ainsi conçu :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	
<p>« Les dispositions des articles L. 211-1, L. 212-3 et L. 212-4 sont applicables au budget communal de Paris et au budget spécial de la préfecture de police. »</p>		

Commentaires :

L'article 15 du projet de loi abroge les articles L. 212-9 et L. 221-5 du Code des communes relatifs à l'inscription d'office d'une dépense obligatoire et aux moyens de son financement.

L'abrogation de ces articles entraîne donc la suppression de cette procédure ; il n'y aurait désormais plus de contrôle au coup par coup des dépenses communales. Néanmoins, la portée pratique de cette disposition ne doit pas être exagérée. En effet, l'article 20 du même projet de loi prévoit une nouvelle rédaction de l'article L. 212-4 du Code des communes dans lequel on indique que le budget continue d'être réglé par l'autorité supérieure quand n'y figure pas une dépense obligatoire.

L'article 21 rend applicable l'ensemble de ce dispositif au budget de fonctionnement de la ville de Paris et au budget spécial de la préfecture de police.

En contrepartie de la suppression de l'inscription d'office, l'article 19 du projet de loi complète l'article L. 211-1 du Code des communes en donnant une définition plus stricte de l'équilibre réel du budget.

Désormais, cet équilibre devra s'appliquer à la section de fonctionnement comme à la section d'investissement. L'équilibre ne sera considéré comme réalisé qu'à deux conditions :

— il faut qu'il soit réel et donc qu'il ne soit pas assuré, pour ordre, par des jeux d'écriture ;

— il faut, au minimum, que le service de la dette soit assuré ; le projet prévoit donc que le prélèvement sur les recettes de fonctionnement au profit de la section d'investissement — c'est-à-dire l'autofinancement — ajouté aux recettes propres de la section d'investissement, c'est-à-dire les recettes fiscales et les subventions que la loi y affecte directement, doit être au moins égal à l'amortissement des emprunts.

Texte du projet de loi

Art. 22.

A l'article L. 221-2 du Code des communes, sont abrogés les 1°, 16°, 19° et 21°.

Le 2° est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° Les frais de conservation des archives communales. »

Propositions de la commission des Lois

Art. 22.

Les articles L. 221-1 et L. 221-2 du Code des communes sont ainsi rédigés :

« Art. L. 221-1. — Sont obligatoires pour les communes les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a décidé. »

« Art. L. 221-2. — Aucune dépense à la charge de l'Etat ou d'un établissement public national ne peut être transférée directement ou indirectement aux communes ou à leurs groupements en dehors des cas et des conditions expressément prévus par la loi.

« La loi de finances fixe annuellement le maximum des versements qui peuvent être réclamés aux communes par des organismes ou établissements publics autres que les départements et les groupements de collectivités locales volontairement formés par ces collectivités en application des titres VI et VII du Livre premier du présent code. Ce maximum peut être déterminé soit en francs, soit en taux de prélèvement sur des bases définies, soit en pourcentage de variation par rapport à l'année précédente.

« A défaut de disposition dans une loi de finances annuelle, le maximum du prélèvement autorisé est, en francs, celui prévu par la dernière loi de finances ayant fixé un tel maximum pour une année antérieure. »

Propositions de la commission des Finances

Art. 22.

Sans modification.

Texte du projet de loi	Propositions de la commission des Lois	Propositions de la commission des Finances
Art. 23.	Art. 23.	Art. 23.
A l'article L. 261-1 du Code des communes sont supprimés les termes « L. 212-14 » ; « 1°, 16° et 19° de l'article L. 221-2 » ; « L. 221-5 ».	<i>Supprimé.</i>	Sans modification.
Art. 24.	Art. 24.	Art. 24.
Sont supprimés les 6°, 7°, 8° et 11° de l'article L. 261-4 du Code des communes.	<i>Supprimé.</i>	Sans modification.
Art. 25.	Art. 25.	Art. 25.
Au premier alinéa de l'article L. 331-1 du Code des communes sont supprimés les termes « du 19° et du 21° de l'article L. 221-2 ».	Sans modification.	Sans modification.
Art. 26.	Art. 26.	Art. 26.
L'article L. 361-3 du Code des communes est abrogé.	Sans modification.	Sans modification.

Commentaires :

L'article 22 prévoit la suppression du caractère obligatoire de certaines dépenses. Il s'agit :

- des frais d'entretien de l'Hôtel de Ville ;
- des frais de bureau et d'impression, à l'exception des frais de conservation des archives communales ;
- des frais de clôture et d'entretien des cimetières ;
- des frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement ;
- des frais d'entretien de la voirie communale.

Les articles 23 et 24 concernent l'application de ces dispositions dans les communes d'Alsace-Lorraine.

Les articles 25 et 26 tirent les conséquences dans le Code des communes de la suppression du caractère obligatoire des dépenses de voirie et d'entretien des cimetières.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission des Lois

Propositions de la commission des Finances

Sous-section II. — Redressement financier des communes en déficit.

Sous-section II. — Redressement financier des communes en déficit.

Art. 27.

Art. 27.

Art. 27.

L'article L. 212-5 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

Sans modification.

Sans modification.

« Art. L. 212-5. — Lorsque l'exécution du budget du dernier exercice clos a fait apparaître un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes réelles de la section de fonctionnement, s'il s'agit d'une commune de moins de 20.000 habitants, et à 5 % dans le cas contraire, le budget voté par le conseil municipal est soumis à une commission comprenant, outre les représentants de l'Etat, le maire de la commune et deux délégués du conseil municipal.

« Ce budget est accompagné d'un plan de redressement financier établi par la commune. Après examen de ce plan, la Commission peut proposer que la commune soit autorisée à contracter un emprunt exceptionnel, à court ou à moyen terme, pour apurer le déficit constaté. »

Article additionnel.

Le deuxième alinéa de l'article L. 212-7 du Code des communes est ainsi rédigé :

« Au cas où la commune n'aurait pas présenté un plan de redressement ou si la Commission constate que les mesures prises ou proposées sont insuffisantes, l'autorité compétente adresse au maire les propositions de la Commission. »

Art. 28.

Art. 28.

Art. 28.

Il est créé un article L. 212-9 du Code des communes ainsi conçu :

L'article L. 212-8 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

Sans modification.

« Art. L. 212-9. — Pendant la période de remboursement de l'emprunt exceptionnel contracté par la commune dans le cas mentionné à l'article L. 212-5, il est fait application des articles L. 212-5 à L. 212-8. »

« Art. L. 212-8. — Le reste de l'article sans changement. »

Texte du projet de loi

Art. 29.

L'article L.212-8 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L.212-8. — Si, à l'expiration du délai prévu au dernier alinéa de l'article L.212-4, le conseil municipal n'a pas voté les mesures de redressement financier suffisantes, ces mesures sont arrêtées et le budget est réglé par l'autorité supérieure, après nouvel examen de la Commission mentionnée à l'article L.212-5.

« L'autorité supérieure exerce, à cet effet, tous les pouvoirs dévolus au conseil municipal en matière fiscale et budgétaire.

« Le maire ne peut plus faire de virements d'article à article à l'intérieur d'un même chapitre. »

Art. 30.

L'article L.235-5 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L.235-5. — Des subventions particulières ne peuvent être accordées aux communes, par arrêté interministériel, que lorsque des circonstances exceptionnelles et indépendantes de la gestion municipale entraînent de graves difficultés financières. »

Art. 31.

L'article L.212-10 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

Propositions de la commission des Lois

Art. 29.

Il est inséré, dans le chapitre II du titre premier du Livre II du Code des communes, relatif au vote et au règlement du budget, un nouvel article L.212-9 ainsi rédigé :

« Art. 212-9. — ... par l'autorité compétente...

« L'autorité compétente...

Art. 30.

Alinéa sans modification.

« Art. L.235-5. — Lorsque des circonstances indépendantes de la gestion municipale entraînent des difficultés financières auxquelles il ne peut être porté remède par d'autres voies, des subventions exceptionnelles peuvent être accordées aux communes après application des dispositions des articles L.212-5 à L.212-9.

« Les décisions accordant des subventions exceptionnelles font l'objet d'une publication au Journal officiel. »

Art. 31.

Sans modification.

Propositions de la commission des Finances

Art. 29.

Sans modification.

Art. 30.

Sans modification.

Art. 31.

Sans modification.

Texte du projet de loi

« Art. L. 212-10. — Les dispositions des articles L. 212-1 à L. 212-9 sont applicables au vote et au règlement éventuel des crédits supplémentaires. »

Art. 32.

L'article L. 221-1 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 221-1. — Sont obligatoires pour les communes les dépenses mises à leur charge par la loi.

« Aucune dépense à la charge de l'Etat ou d'un établissement public national ne peut être imposée directement ou indirectement aux communes. »

Propositions de la commission des Lois

Article additionnel avant l'article 32.

I. — L'article L. 221-10 du Code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 221-10. — Les communes ne peuvent verser ni directement ni indirectement de rémunération aux agents de l'Etat ou des établissements publics de l'Etat, en échange des services que ces agents leur rendent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions dans les services qui les emploient. »

II. — Les nouvelles dispositions de l'article L. 221-10 du Code des communes sont applicables à compter du 1^{er} janvier 1982. A la même date, les dispositions de l'article L. 315-3 et du deuxième alinéa de l'article L. 423-1 du même code seront abrogées. Les droits des agents de l'Etat ou des établissements publics de l'Etat ne sont pas modifiés par le présent article. Ces agents bénéficient des mesures nécessaires pour assurer le respect de ces droits. La charge en incombe soit à l'Etat, soit aux établissements concernés, sauf la possibilité pour l'Etat et ces établissements publics de demander aux collectivités locales une compensation. Cette compensation sera calculée sur la base des sommes que l'ensemble de ces collectivités ont versées en 1981 aux agents dont il s'agit. Dans le calcul de cette compensation, il est fait état des services que les communes rendent éventuellement à l'Etat.

Art. 32.

Supprimé.
(Dispositions insérées en tête de l'article 22.)

Propositions de la commission des Finances

Art. 32.

Sans modification.

Texte du projet de loi	Propositions de la commission des Lois	Propositions de la commission des Finances
tement aux communes ou à leurs groupements, en dehors des cas expressément prévus par la loi. »	Art. 33. Sans modification.	Art. 33. Sans modification.
Art. 33. L'article L.221-3 du Code des communes est abrogé.		

Commentaires :

L'article 27 organise la procédure d'examen du budget par une commission spéciale en cas de déficit constaté lors du dernier exercice budgétaire clos. Le texte reprend des dispositions actuelles en adjoignant au maire et aux deux délégués du conseil municipal (au sein de la commission spéciale) des représentants de l'Etat — donc de l'autorité de tutelle.

Ce déficit constaté devrait normalement être couvert au budget suivant par une augmentation des recettes ou une diminution des dépenses, dans le cadre d'un plan de redressement financier.

Toutefois, si un étalement des charges s'avère souhaitable, l'article L. 212-5 nouveau du Code des communes précise que le mode de couverture normal du déficit est le recours à un emprunt exceptionnel à court ou moyen terme, que la commission spéciale autorise ou n'autorise pas.

De plus, pour inciter les communes à sortir le plus rapidement possible de cette situation spécifique, l'article 28 du projet de loi prévoit que jusqu'au remboursement complet de l'emprunt d'équilibre contracté, le budget de la commune reste soumis à l'examen de la commission spéciale et au règlement d'office par l'autorité supérieure.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 212-8 souligne encore cette dépendance en matière financière, puisque, pendant l'ensemble de cette période, « le maire ne peut plus faire de virements d'articles à articles à l'intérieur d'un même chapitre ».

Ce dispositif a pour conséquence l'abrogation pratique du système antérieur des subventions exceptionnelles puisqu'on lui substitue un dispositif fondé sur des principes différents.

L'article 30 du projet de loi laisse néanmoins subsister une possibilité d'intervention pour l'Etat, mais dans des conditions beaucoup plus restrictives. Les communes qui connaissent de graves difficultés

financières, résultant de circonstances exceptionnelles et indépendantes de la gestion municipale pourront bénéficier d'une aide spécifique de l'Etat. Ces déficits fortuits sont donc d'une nature bien différente de ceux visés dans le régime antérieur. Dès lors que l'emprunt d'équilibre de l'article L. 212-5 peut être autorisé pour financer un déficit, la subvention ne peut intervenir que dans des cas tout à fait exceptionnels.

Les articles 31 et 32 sont des mesures d'ordre ; quant à l'article 33 du projet de loi, il abroge l'article L. 221-3 du Code des communes qui prévoit l'attribution au bureau d'aide sociale d'une fraction du « versement représentatif de la taxe sur les spectacles » qui n'existe plus depuis son intégration dans la dotation globale de fonctionnement au 1^{er} janvier 1979.

Texte du projet de loi	Propositions de la commission des Lois	Propositions de la commission des Finances
<p>Sous-section III. — <i>L'information du conseil municipal.</i></p>		
Art. 34.	Art. 34.	Art. 34.
<p>L'article L. 236-5 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	Alinéa sans modification.	Sans modification.
<p>« Art. L. 236-5. — Les conditions générales dans lesquelles les communes peuvent recourir à l'emprunt sont définies aux articles L. 121-31 et L. 121-38, sous réserve de l'article L. 212-5.</p>	<p>« Art. L. 236-5. — Alinéa sans modification.</p>	
<p>« Les délibérations autorisant la réalisation de tout emprunt mentionnent :</p>	Alinéa sans modification.	
<p>« 1° Le taux réel auquel l'emprunt sera contracté ;</p>	<p>« 1° Le taux réel auquel l'emprunt sera contracté. Ce taux réel est calculé après déduction de toute retenue, versement ou souscription demandés par le prêteur. Aucun versement ne peut être fait et aucune commission ne peut être donnée à un intermédiaire par la commune pour la souscription d'un emprunt, hormis le cas des émissions publiques et des emprunts à l'étranger ;</p>	
<p>« 2° A titre de référence, le taux réel d'intérêt des emprunts unifiés des collectivités locales émis par l'intermédiaire de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales ;</p>	Alinéa sans modification.	
<p>« 3° Le niveau des charges de la dette communale, tel qu'il est défini au troisième alinéa de l'article L. 121-38-1°, et celui qui découle du nouvel engagement ;</p>	« 3° Alinéa sans modification.	

Texte du projet de loi	Propositions de la commission des Lois	Propositions de la commission des Finances
« 4° Le niveau des emprunts garantis tel qu'il est défini à l'article L. 121-38-2° »	« 4° Alinéa sans modification.	
Art. 35.	Art. 35.	Art. 35.
L'article L. 236-13 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :	Alinéa sans modification.	Sans modification.
« Art. L. 236-13. — Les conditions générales dans lesquelles les communes peuvent accorder leur garantie à des emprunts sont définies aux articles L. 121-31 et L. 121-38-2° et 6°.	« Art. L. 236-13. — <i>Les délibérations prises conformément aux articles L. 121-31 et L. 121-38-2°, accordant des garanties d'emprunt, mentionnent à peine de nullité :</i>	
« Les délibérations accordant des garanties d'emprunt mentionnent :	« 1° Le rapport entre les annuités de la dette communale à échoir, au cours de l'exercice, <i>déduction faite des prêts et créances à recouvrer au cours de ce même exercice</i> et les recettes... (le reste de l'alinéa sans changement). »	
« 2° Le rapport entre les annuités d'emprunts garantis et les recettes réelles de la section de fonctionnement du budget tel qu'il est défini à l'article L. 121-38-2° ;		
« 3° Ce dernier rapport, tel qu'il résulte du nouvel engagement. »		

Commentaires :

Les articles 34 et 35 du projet créent des mesures d'information du conseil municipal en matière d'emprunts et de garanties d'emprunts : les délibérations devront mentionner le taux réel de l'emprunt, le taux des emprunts C.A.E.C.L., le niveau des charges de la dette communale avant et après le nouvel emprunt et enfin le niveau des emprunts garantis.

LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT

CHAPITRE III DU TITRE I

Texte du projet de loi	Propositions de la commission des Lois	Propositions de la commission des Finances
<p>CHAPITRE III</p> <p>L'institution d'une dotation globale d'équipement</p>	<p>CHAPITRE III</p> <p>L'institution d'une dotation globale d'équipement</p>	
Art. 36.	Art. 36.	Art. 36.
<p>La section II du chapitre V du titre III du Livre II du Code des communes est remplacée par les dispositions suivantes :</p>	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
« Section II	Sans modification.	Sans modification.
« Subvention d'investissement.	Sans modification.	Sans modification.
« Sous-section I. — Dotation globale d'équipement.	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
« Art. L. 235-8. — L'Etat verse chaque année à toutes les communes une dotation globale d'équipement.	« Le montant de cette dotation varie comme la dotation globale de fonctionnement.	« Le montant de cette dotation varie chaque année dans les mêmes conditions que la formation brute de capital fixe des administrations publiques telle qu'elle est estimée dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances. »
« Art. L. 235-9. — La dotation globale d'équipement est répartie entre les communes en tenant compte de la population de la commune à la date du dernier recensement, du nombre de logements construits durant la dernière année connue sur le territoire de la commune, de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal et du potentiel fiscal communal par habitant lorsqu'il est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant. Les conditions d'application du présent alinéa sont précisées par décret en Conseil d'Etat.	« Art. L. 235-9. — La dotation globale est répartie entre les communes dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat en tenant compte de la population permanente et saisonnière de la commune, du nombre de logements construits durant les trois dernières années connues sur le territoire de la commune, de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal par habitant lorsqu'il est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant.	« Art. L. 235-9. — La dotation globale d'équipement est répartie entre les communes dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat en tenant compte de la population de la commune, de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, de la longueur de la voirie rurale, et du potentiel fiscal communal par habitant lorsqu'il est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant.
		« La population à prendre en compte pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent résulte des recensements gé-

Texte du projet de loi

Propositions de la commission des Lois

Propositions de la commission
des Finances

« A la demande du conseil municipal, la dotation globale d'équipement peut être versée directement, en tout ou partie, à l'organisme de coopération auquel appartient la commune.

« Art. L. 235-10. — Les communes et les organismes de coopération mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 235-9 inscrivent la dotation globale d'équipement à la section d'investissement de leur budget.

« Art. L. 235-11. — Par une délibération prise dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 211-2 (1), le conseil municipal peut affecter la dotation globale d'équipement, en tout ou partie, à des travaux dont la réalisation est prévue au cours d'un exercice ultérieur.

« Art. L. 235-10. — La dotation globale d'équipement est inscrite à la section d'investissement du budget communal ou du budget de l'organisme de coopération qui en bénéficie en application de l'article L. 235-11 ci-après, sans affectation particulière.

Alinéa sans modification.

« Le conseil municipal peut aussi, dans les mêmes conditions, demander que tout ou partie de sa dotation globale d'équipement soit versée soit à un organisme de coopération intercommunale auquel appartient la commune, soit à une autre commune.

« Ce versement peut avoir pour contrepartie des compensations ultérieures en argent, en travaux ou de toute autre manière, au profit des investissements intéressant la commune renonçante.

« Ces compensations peuvent se faire en particulier par le versement ultérieur de sommes provenant de la dotation globale d'équipement d'autres communes, soit directement, soit par l'intermédiaire du budget d'un organisme de coopération intercommunale. »

néraux ou complémentaires. Cette population est majorée d'un habitant par résidence secondaire. »

Alinéa sans modification.

Art. L. 235-10. — Alinéa sans modification.

Elle peut permettre d'assurer le remboursement anticipé du capital de la dette contractée.

Art. L. 235-11. — Alinéa sans modification.

« Lorsqu'une commune renonce à l'utilisation intégrale de sa dotation globale d'équipement annuelle, la fraction en attente d'emploi peut être placée en Bons du Trésor. »

Texte du projet de loi

« Sous-section II. — Autres subventions d'investissement.

« Art. L. 235-12. — L'Etat peut accorder aux collectivités locales et à leurs établissements publics des subventions d'investissement.

« Ces subventions, ainsi que les subventions d'investissement des établissements publics relevant de l'Etat, sont accordées quels que soient les crédits sur lesquels elles sont imputées et les ressources qui leur sont affectées, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 37.

La dotation globale d'équipement, créée par l'article L. 235-8 du Code des communes, sera attribuée à compter du 1^{er} janvier 1980. Elle se substituera progressivement aux subventions spécifiques d'investissement.

Propositions de la commission des Lois

La dotation globale d'équipement se substituera progressivement aux subventions spécifiques d'investissement figurant au budget de l'Etat ou de ses établissements publics. Elle sera attribué pour un montant d'au moins 2 milliards de francs à compter du 1^{er} janvier 1980. Le transfert total des crédits sera achevé pour le 1^{er} janvier 1984. Seules subsisteront au budget de l'Etat ou de ses établissements publics les subventions d'investissement nécessitées par l'aménagement du territoire ou par des actions tant ponctuelles que régionales, d'intérêt national ou international.

Chaque année, au cours de la période de 1980 à 1985, le montant global de la dotation globale d'équipement ne pourra être inférieur au montant des subventions spécifiques d'investissement remplacées par la dotation globale d'équipement. Pour ce calcul, le montant des subventions supprimées est lui-même affecté d'un coefficient de variation égal à celui de la dotation globale de fonctionnement d'une année sur l'autre.

Art. 37.

Propositions de la commission des Finances

Art. L. 235-12. — Sans modification.

Art. 37.

« A partir de 1982, la dotation globale d'équipement se substituera entièrement aux subventions spécifiques d'investissements figurant au budget de l'Etat ou de ses établissements publics.

« Son montant ne pourra être inférieur au montant actuel des subventions spécifiques d'investissement supprimées affecté d'un coefficient annuel de variation égal à celui estimé pour la formation brute de capital fixe des administrations publiques dans la projection économique présentée en annexe à la loi de finances.

« Seules subsisteront au budget de l'Etat ou de ses établissements publics les subventions d'investissement nécessitées par les opérations d'aménagement du territoire ou par des actions d'intérêt national. »

Article additionnel après l'article 37.

« Le montant de la dotation globale d'équipement est inscrit dans un chapitre unique de la loi de finances. »

Texte du projet de loi

Art. 38.

Les subventions d'investissement, autres que la dotation globale d'équipement, attribuées par l'Etat pour les travaux entrepris par les communes fusionnées avant l'entrée en vigueur de la présente loi en application de l'ancien article L. 112-14 du Code des communes ou à la suite de la consultation prévue à l'article L. 112-2 du Code des communes sont majorées de 50 % sans que l'ensemble de la subvention puisse excéder 80 % du montant de la dépense subventionnable.

Toutefois, lorsque la population de la nouvelle commune dépasse 100.000 habitants, seules bénéficient de ces majorations les opérations réalisées sur le territoire des anciennes communes autres que la commune précédemment la plus peuplée et à condition que ces opérations soient entreprises dans l'intérêt des habitants de ces seules communes.

Cette majoration de subvention est applicable pendant un délai de cinq années à compter de la date d'effet de la fusion.

Art. 39.

L'article L. 255-11 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 255-11. — Les articles L. 235-8 à L. 235-11 du Code des communes ne sont pas applicables aux communes membres d'un syndicat communal d'aménagement pour la partie de leur territoire incluse dans une zone d'agglomération nouvelle. »

Art. 40.

L'article L. 256-5 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 256-5. — Les articles L. 235-18 à L. 235-11 du Code des communes ne sont pas applicables aux ensembles urbains. »

Propositions de la commission des Lois

Art. 38.

Sans modification.

Art. 39.

Sans modification.

Art. 40.

Propositions de la commission des Finances

Art. 38.

Sans modification.

Art. 39.

Sans modification.

Art. 40.

Sans modification.

Texte du projet de loi	Propositions de la commission des Lois	Propositions de la commission des Finances
Art. 41.	Art. 41.	Art. 41.
Les articles anciennement codifiés L. 255-11 et L. 256-5 du Code des communes deviennent respectivement les articles L. 255-12 et L. 256-6.		Sans modification.

Commentaires :

L'article 36 propose de modifier cinq articles du Code des communes et fixe les modalités de répartition et d'utilisation de la dotation globale d'équipement. La dotation globale serait versée à chaque commune, sauf si le conseil municipal décide qu'elle peut être versée directement en tout ou partie à l'organisme de coopération auquel appartient la commune. Actuellement, les subventions spécifiques sont perçues par un tiers des communes environ auxquelles s'ajoutent les syndicats de communes.

● S'agissant des conditions d'utilisation, le texte prévoit que cette dotation sera inscrite à la section d'investissement du budget, c'est-à-dire qu'elle pourra être affectée indifféremment au remboursement des emprunts, aux travaux neufs ou d'entretien, ou encore aux acquisitions. Pour l'affectation de la dotation globale d'équipement au remboursement des emprunts, il est nécessaire que le Gouvernement modifie les modalités de remboursement des prêts pour que cette dotation bénéficie vraiment aux communes.

En effet, l'annuité d'emprunt comporte deux éléments : le paiement des intérêts assuré sur la section de fonctionnement, le remboursement du capital inscrit à la section d'investissement. Cette répartition qui s'inspire des principes généraux du plan comptable ne peut être modifiée. Il en résulte que la dotation d'équipement ne pourra servir qu'à rembourser le capital de la dette. Or, dans le calcul des annuités d'emprunts effectués par les établissements financiers il y a peu d'amortissement du capital les premières années. Pour que la dotation d'équipement soit réellement utile — notamment aux petites communes qui n'empruntent qu'épisodiquement — il est essentiel que le Gouvernement donne les instructions nécessaires aux établissements financiers afin de modifier la répartition au sein de l'annuité d'emprunt.

● Le conseil municipal peut également décider de différer l'utilisation de la dotation globale d'équipement pour l'affecter à la réalisation d'investissements futurs prévus par la « délibération de programme » prévue par l'article L. 211-12 du Code des communes. A défaut d'utilisation immédiate, cette dotation sera déposée dans les conditions de droit commun.

Si le texte de l'article 38 prévoit la possibilité pour l'Etat de continuer à verser des subventions spécifiques, il précise également que les dispositions permanentes relatives aux majorations de subventions spécifiques pour les communes fusionnées seraient supprimées. Seuls seraient honorés les engagements pris avant l'entrée en vigueur de la loi en discussion.

Toutefois, dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants, seules bénéficieraient de la majoration les opérations menées sur les communes fusionnées autres que la plus peuplée, et au bénéfice des habitants de ces seules communes.

- Les articles 39, 40 et 41 du projet de loi excluent du bénéfice de la dotation globale d'équipement les ensembles urbains et les communes membres d'un syndicat communautaire d'aménagement, pour la partie de leur territoire incluse dans la zone d'agglomération nouvelle.

En effet, le Gouvernement a jugé préférable d'exclure provisoirement les villes nouvelles de cette procédure. Leurs besoins d'investissement ne sont pas proportionnés à leur population et une formule de répartition nationale serait susceptible de remettre en cause leur développement normal. Le Gouvernement indique que cette période transitoire s'achèvera lorsque les villes nouvelles auront acquis le statut communal de droit commun.

- Les critères de répartition.

Le projet du Gouvernement prévoit quatre critères :

- la population de la commune ;
- le nombre de logements construits la dernière année connue ;
- la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ;
- le potentiel fiscal par habitant lorsqu'il est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, la part de ces éléments dans la formule de répartition, qui sera fixée par décret en Conseil d'Etat, comprendrait la pondération suivante :

- la population : 70 % ;
- le nombre de logements : 15 % ;
- la voirie communale : 15 %.

Dans l'esprit de ses auteurs, ces critères sont appelés à s'équilibrer l'un l'autre :

- celui de la population et des logements construits sont une expression du dynamisme d'une commune ; le nombre de logements

reflète en particulier les investissements collectifs induits (assainissement, voirie, éclairage, etc.) ;

— celui de la voirie communale avantage surtout les petites communes rurales qui ont fréquemment un territoire important ; quant au potentiel fiscal, il introduit l'idée de compensation des inégalités de richesses et de ressources financières.

L'idée de base de la pondération qu'arrêtera le Gouvernement est d'obtenir avec les trois premiers critères — c'est-à-dire avant l'intervention du potentiel fiscal — une situation sensiblement identique à la situation actuelle pour la répartition des crédits de subvention. Les corrections seront ensuite appliquées grâce à la prise en compte du potentiel fiscal.

Si la création d'une telle dotation d'équipement, libre d'emploi, correspond au vœu souvent exprimé par les élus locaux d'une large autonomie de décision en matière d'investissement, votre commission des Finances souhaite apporter au dispositif envisagé quelques modifications ayant pour objet :

*1° D'assurer une progression satisfaisante
de la dotation globale d'équipement.*

C'est poser le problème de son indexation. Le projet de loi ne prévoit aucune disposition à ce sujet. Il s'agit pourtant d'un principe d'équité. Les collectivités locales ne peuvent accepter qu'on leur alloue une somme fixe en valeur absolue, alors que l'ensemble des variables économiques est constamment orienté à la hausse. L'existence de besoins d'équipement non satisfaits ne permet pas d'accepter une telle situation.

La commission des Lois a posé le principe d'une double indexation, afin de garantir les collectivités locales contre l'érosion monétaire.

— Il s'agit tout d'abord d'une indexation de la dotation globale d'équipement qui évoluerait comme la dotation globale de fonctionnement. Celle-ci est indexée sur l'évolution de la T.V.A. ou, si cet indice est supérieur, sur celle de l'indice 100 des traitements de la fonction publique.

— A cette garantie s'ajouterait une indexation des subventions globalisables à terme. En d'autres termes, il s'agit d'éviter que, préalablement à leur intégration dans la dotation globale, ces éléments ne connaissent une évolution défavorable rendant sans portée pratique leur globalisation. A cette fin, la commission des Lois propose qu'au cours de la période transitoire, les subventions globalisables évoluent au même rythme que la subvention globale de fonctionnement.

Le système ainsi suggéré fournit une réponse au désir légitime de progression de cette dotation. Il présente néanmoins quelques imperfections, principalement fondées sur le fait qu'il peut sembler illogique de faire progresser une recette d'équipement au même rythme qu'une recette de fonctionnement.

Ces observations conduisent à suggérer une référence différente : l'évolution des investissements des administrations publiques tels qu'ils sont exprimés dans la formation brute de capital fixe évaluée dans les « budgets économiques » fournis au Parlement avec la loi de finances.

Chaque année on appliquerait donc à la dotation d'équipement inscrite au budget de l'Etat un coefficient de revalorisation égal à l'estimation — faite par le Gouvernement — de la progression, l'année suivante, des investissements du groupe formé par les « Administrations publiques », qui comprennent essentiellement l'Etat, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale.

Le recours à une indexation de ce type présenterait plusieurs avantages :

1. *L'efficacité.*

En effet, l'évolution du taux d'investissement des administrations publiques au cours des dernières années fournit une référence satisfaisante :

(Par rapport à l'année précédente.)

- 1973 : + 11,8 % ;
- 1974 : + 17,9 % ;
- 1975 : + 23,1 % ;
- 1976 : + 8,3 % ;
- 1977 : + 9,7 %.

L'évaluation figurant aux prévisions de 1979 ressort à 12,8 %, c'est-à-dire le même taux d'accroissement que celui estimé pour l'évolution de la T.V.A.

2. *La cohérence.*

On a déjà souligné que l'investissement réalisé par les collectivités locales constitue une fraction importante de la demande publique. En liaison avec le souci de conserver des moyens d'agir sur la conjoncture économique, il paraît logique d'aligner la dotation d'équipement des collectivités locales sur l'évolution prévisible des dépenses d'équipement de l'ensemble des administrations publiques ; il convient, en effet, de garder sa cohérence à l'action de la dépense publique et d'éviter, par exemple, les effets à contresens des collectivités locales, par rapport à l'action engagée par l'Etat sur la

conjoncture économique. La référence proposée par la commission des Finances dans son amendement garantit ce parallélisme, évidemment prévisionnel.

2° De modifier les critères de répartition entre les communes.

Il apparaît en premier lieu que la référence aux logements construits durant la dernière année est susceptible d'introduire des éléments de variabilité importants entre les communes, alors qu'il ne paraît guère souhaitable d'accroître les perturbations inévitables que va provoquer dans les programmes d'équipement des communes le passage d'un système à un autre. La commission des Finances souhaite donc la suppression de ce critère. L'appréciation des nouveaux besoins d'une collectivité due à un accroissement important de population — ce qui était une des raisons de la prise en compte des logements construits — pourrait être obtenue en prévoyant que les recensements complémentaires permettront d'appréhender la nouvelle situation démographique éventuelle.

De plus, la Commission a estimé souhaitable de reprendre la formule adoptée pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement ; ajouter au chiffre de la population un habitant par résidence secondaire. C'est d'abord un souci de cohérence. C'est aussi une préoccupation d'équité. En effet, et principalement dans les communes rurales, les habitants permanents sont parfois peu nombreux ; en revanche, en fin de semaine et pendant les périodes de vacances, il existe une population non permanente quelquefois importante. Or, les résidents secondaires constituent une charge pour les communes rurales. S'installant souvent hors de la commune, ils entraînent pour celles-ci des frais d'équipement importants et de gros travaux d'aménagement, d'autant plus qu'ils introduisent fréquemment des besoins nouveaux, en qualité ou en quantité. S'agissant des modalités de distribution d'une dotation d'équipement, la prise en compte de ce phénomène paraît donc souhaitable.

Enfin, le projet de loi prévoit la référence à la voirie communale. Or, actuellement les imperfections du classement de la voirie sont telles qu'il en résulte des inégalités importantes qu'il importe de corriger par la prise en compte de la voirie rurale. La référence complémentaire à la voirie rurale présenterait en outre l'avantage de bénéficier aux zones de montagne dont les charges d'équipement sont lourdes.

La nouvelle rédaction de l'article L. 235-9 que vous propose votre commission des Finances reprend ces différentes suggestions.

3° *De préciser les conditions d'utilisation.*

Le texte proposé pour l'article L. 235-10 prévoit que la dotation globale d'équipement sera inscrite à la section d'investissement du budget. Le montant relativement faible de cette dotation, notamment pour les plus petites communes, a conduit votre commission des Finances à se poser le problème de leurs conditions d'utilisation par des communes qui n'investissent pas régulièrement.

Le texte du projet de loi laisse une commune libre d'affecter sa dotation globale au remboursement d'un emprunt ; mais, comme il a déjà été signalé, seul l'amortissement du capital figure à la section d'investissement. De plus, une petite commune ne dispose pas nécessairement d'un encours important de remboursement de dettes, permettant d'utiliser pleinement sa dotation annuelle.

La commission des Finances souhaite donc aménager le système de deux manières :

a) outre la modification par instruction ministérielle de la composition de l'annuité d'emprunt qu'elle demande, elle propose par amendement que la dotation globale d'équipement permette le remboursement anticipé du capital de la dette, de manière à employer complètement la dotation et à alléger à l'avenir le service de la dette.

b) certaines communes, notamment les plus petites, ne seront pas en mesure d'employer totalement leur dotation annuelle, malgré les aménagements proposés. Le projet de loi prévoit qu'elles peuvent garder en réserve cette somme pour la compléter par les dotations des années suivantes. Dans cette hypothèse, les fonds en attente d'emploi seraient placés au Trésor sans intérêt.

Il ne paraît pas souhaitable d'inciter les communes à dépenser coûte que coûte leur dotation annuelle pour des équipements d'utilité incertaine, sous le prétexte qu'elles ne voudront pas voir leur dotation amputée chaque année par la hausse des prix. De plus, la Commission n'a pas retenu un système de répartition des dotations aux communes de moins de 500 habitants par l'intermédiaire d'un fonds départemental.

Il est donc essentiel de prévoir que les fonds en attente d'emploi de la dotation globale d'équipement — et d'elle seule — pourront être placés par les communes de manière à leur assurer un taux d'intérêt suffisant. Votre commission des Finances propose que ces fonds libres puissent être placés en Bons du Trésor.

Il existe déjà une telle possibilité pour les excédents de recettes non absorbés par les dépenses de l'exercice si les fonds proviennent de libéralités ou de l'alinéation d'éléments du patrimoine, ou corres-

pondent à un excédent définitif ne pouvant être utilisé autrement. La Commission propose donc une extension limitée de cette faculté. Il est peu probable, en effet, compte tenu du volume de la dotation d'équipement, que beaucoup de communes ne trouvent pas une utilisation immédiate à ces fonds ; mais il paraît opportun d'offrir cette possibilité au petit nombre de celles qui connaîtront cette situation.

*4° De prévoir des modalités différentes
de mise en œuvre de la réforme.*

Le projet de loi fixe la date d'entrée en vigueur du nouveau système au 1^{er} janvier 1980. Compte tenu des délais nécessaires à l'examen du texte par le Parlement il est improbable qu'il puisse être adopté pour cette date.

De plus, le Gouvernement prévoit une globalisation progressive, sur une période de temps indéterminée, des subventions spécifiques actuelles. Selon les informations fournies à votre Rapporteur, sur un total de 3,6 milliards de subvention aux communes (chiffres de 1979), 2 milliards seraient globalisés la première année. De ce fait, pendant une certaine période, il y aurait coexistence de deux mécanismes.

Votre commission des Finances estime que cette situation est très malsaine pour la gestion des finances communales. A côté des perturbations inévitables que va entraîner la mise en application de la dotation globale, il ne paraît pas souhaitable d'introduire une nouvelle source de difficultés en laissant coexister pendant quelques années un autre système, fondé sur des modes de répartition différents. Il est à craindre que les administrateurs locaux soient troublés par cette situation.

C'est pourquoi votre commission des Finances souhaite que la globalisation soit totale dès la première année d'application. Mais consciente des problèmes que cela risque de poser aux ministères concernés, en raison notamment des différentes procédures contractuelles en cours d'exécution, elle propose le report au 1^{er} janvier 1982 de l'entrée en vigueur du système.

En outre, pour se prémunir contre une éventuelle réduction du montant des subventions globalisables d'ici cette date, elle suggère une indexation identique à celle qui s'appliquera ultérieurement à la dotation globale d'équipement : l'évolution des investissements (formation brute de capital fixe) des administrations publiques.

TITRE II

CHAPITRE VI

Compensation financière des transferts de compétences.

Texte du projet de loi	Propositions de la commission des Lois	Propositions de la commission des Finances
Art. 88.	Article additionnel avant l'article 88. La mise en application des articles 62 à 79 relatifs à l'aide sociale et à la santé et des articles 81 à 84 relatifs à l'aide financière aux familles des élèves et aux transports scolaires, est subordonnée au vote par le Parlement d'une loi déterminant préalablement, en fonction des ressources et des besoins de chaque département, une nouvelle répartition des charges de l'aide sociale.	Art. 88.
Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués en application de la présente loi, entre l'Etat et les collectivités locales, est compensé par un transfert de ressources. Ces ressources sont équivalentes aux charges existant à la date du transfert et proviennent d'un ajustement du montant de la dotation globale de fonctionnement ou de l'attribution de nouvelles recettes fiscales.	Aux dates auxquelles après application de la nouvelle répartition des charges d'aide sociale prévue à l'article précédent, les transferts de compétences déterminés par les articles 62 à 78 et 81 à 84 seront opérés, il sera fait décompte, département par département, des accroissements et des diminutions de charges qui en découlent pour les départements et les communes.	Tout accroissement net des charges résultant de transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales est compensé par un transfert de ressources. Ces ressources sont équivalentes aux charges existantes à la date du transfert.
Dans le cas où des recettes fiscales sont transférées, les collectivités locales déterminent les taux applicables à ces impositions dans les limites fixées par la loi.	Aux mêmes dates, ces accroissements et ces diminutions seront compensés par des accroissements ou des diminutions de recettes versées au budget départemental au titre de la dotation globale de fonctionnement. Pour couvrir les dépenses incombant à la dotation globale de fonctionnement en application du présent article, l'Etat majorera en temps utile les fonds affectés à la dotation globale de fonctionnement de façon à alimenter une dotation dite de compensation permettant d'assurer l'application du présent article.	Préalablement à celui-ci, il est fait un décompte département par département des accroissements et des diminutions de charges transitant par leur budget qui en résultent. Tout accroissement de charges est compensé par le versement immédiat par l'Etat au département d'une dotation de compensation. Toute diminution de charges a pour contrepartie un prélèvement, à due concurrence, sur la dotation globale de fonctionnement allouée audit département. Le montant global de la dotation de compensation, créée au sein de la dotation globale de fonctionnement, est égal au

Texte du projet de loi

Propositions de la commission des Lois

Propositions de la commission
des Finances

compte notamment des avantages financiers dont bénéficient par rapport aux autres communes les communes dans lesquelles la police est étagée.

A Paris, le montant des contingents de police pris en charge par l'Etat en application de l'article 59 diminue à due concurrence les droits dont le département de Paris bénéficie en application de l'article 88 ou, si ce département est redevable à la dotation de compensation, majore les obligations du département de Paris.

Une somme équivalente au montant du contingent de police de Paris est versée par l'Etat pour majorer la dotation de compensation prévue à l'article 88. Cette majoration profite à l'ensemble des départements de façon à réduire leurs obligations ou à accroître leurs droits calculés indépendamment de la majoration résultant du présent article dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article additionnel après l'article 88.

Conformément à l'article 175 ci-après, le Gouvernement soumettra au Parlement, avant le 1^{er} juillet 1983, un rapport sur les résultats financiers de l'application du présent titre, département par département.

Si ce rapport fait apparaître que les compensations financières accordées par l'Etat en application des articles précédents ne sont pas suffisantes pour couvrir en 1984 ou au cours des années ultérieures les charges transférées par l'Etat aux départements, le rapport sera accompagné d'un projet de loi majorant dans les proportions convenables la dotation globale de fonctionnement.

Commentaires :

I. — LES MÉCANISMES DE COMPENSATION

L'analyse de l'actuel projet de loi montre que l'essentiel des transferts de charges va être opéré au profit des départements qui recevront la charge d'organiser l'aide sociale dans les domaines de compétence transférés (mais bien entendu avec une participation des communes), de distribuer les bourses scolaires et d'organiser les transports scolaires. Dans le même temps, ils seront allégés des frais de fonctionnement et d'investissement liés à la justice.

Selon les estimations actuelles (en valeur 1977), le transfert de charges — et donc de ressources nécessaires — représenterait environ 1,7 milliard de francs.

La réalisation de la compensation financière suppose une double opération.

A. — La détermination du montant.

Il est essentiel de connaître en effet l'accroissement net de charges pour une collectivité déterminée.

Le tableau ci-après réalisé à partir des statistiques fournies par le ministère de l'Intérieur pour l'année 1977 met en évidence les différents mouvements financiers, département par département : pour 87 départements, il y aura un accroissement net de charges ; 9 autres au contraire connaîtront un allègement net de charges.

CONSEQUENCES FINANCIÈRES DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE

(En millions de francs.)

Départements	Modifications des charges des départements entraînées par la nouvelle répartition des compétences				Allègements des charges de justice (transférées à l'Etat)	Solde net des transferts aux départements (compensé par un versement de ressources de l'Etat)*
	Aide sociale	Bourses scolaires	Transport scolaire	Total		
Ain	6,8	11,1	11,9	29,8	— 0,9	+ 28,9
Aisne	— 0,2	16,5	14,0	30,3	— 1,8	+ 28,5
Allier	10,5	13,7	6,4	30,4	— 6,1	+ 24,3
Alpes - Haute-Provence	3,2	2,7	2,3	8,2	— 0,6	+ 7,6
Hautes-Alpes	7,6	3,2	1,9	12,7	— 2,1	+ 10,6
Alpes-Maritimes	— 26,4	14,4	3,2	— 8,8	— 14,0	— 22,8
Ardèche	14,8	12,2	4,9	31,9	— 2,2	+ 29,7
Ardennes	— 8,1	11,6	7,5	11,0	— 0,8	+ 10,2
Ariège	7,5	5,3	2,3	15,1	— 0,5	+ 14,6
Aube	— 11,5	5,4	5,4	— 0,5	— 3,5	— 4,0
Aude	10,1	10,8	6,3	27,2	— 1,4	+ 25,8
Aveyron	1,6	14,7	6,6	22,9	— 1,4	+ 21,5
Bouches-du-Rhône	— 19,0	29,0	20,0	30,0	— 17,4	+ 12,6
Calvados	— 39,4	18,5	14,5	— 6,6	— 1,9	— 8,5
Cantal	6,6	11,1	3,4	21,1	— 1,0	+ 20,1
Charente	5,4	12,2	8,9	26,5	— 1,3	+ 25,2
Charente-Maritime	7,8	16,2	9,0	33,0	— 2,0	+ 31,0
Cher	0,5	9,7	6,3	16,5	— 2,0	+ 14,5
Corrèze	12,3	11,7	5,9	29,9	— 1,1	+ 28,8
Corse-du-Sud	9,5	12,1	1,7	23,5	— 2,6	+ 20,7
Haute-Corse	8,2	4,3	2,7	15,2	— 1,6	+ 13,6
Côte-d'Or	0,0	12,2	9,1	21,5	— 1,8	+ 19,5
Côtes-du-Nord	30,5	28,0	9,2	67,7	— 1,5	+ 66,2
Creuse	7,3	8,2	4,4	19,9	— 0,7	+ 19,2
Dordogne	27,1	12,1	9,1	48,5	— 1,6	+ 46,7
Doubs	1,3	15,4	9,7	26,4	— 1,4	+ 25,0
Drôme	13,4	13,0	9,0	35,4	— 2,4	+ 33,0
Eure	1,2	19,9	9,7	21,8	— 1,8	+ 20,0
Eure-et-Loir	— 6,2	7,7	7,7	9,2	— 4,3	+ 4,9
Finistère	28,0	32,1	15,6	75,7	— 3,2	+ 72,5
Gard	25,9	16,5	8,9	51,3	— 2,3	+ 49,0
Haute-Garonne	— 6,3	18,9	12,4	25,0	— 10,0	+ 15,0
Gers	7,7	9,3	6,1	23,1	— 1,0	+ 22,1
Gironde	— 22,4	24,6	16,1	18,3	— 3,5	+ 14,8
Hérault	— 1,7	19,3	8,1	25,7	— 4,0	+ 21,7
Ille-et-Vilaine	18,6	32,2	14,5	65,3	— 2,2	+ 63,1
Indre	4,9	9,9	4,8	19,6	— 1,3	+ 18,3
Indre-et-Loire	9,6	17,0	7,6	34,2	— 2,7	+ 31,5
Isère	2,8	24,2	14,2	41,2	— 4,8	+ 36,4
Jura	2,5	8,7	6,5	17,7	— 1,2	+ 16,5
Landes	13,3	11,8	8,1	33,2	— 1,7	+ 31,5
Loir-et-Cher	6,9	8,0	5,7	20,6	— 1,6	+ 19,0
Loire	1,5	34,1	8,3	43,9	— 2,7	+ 41,2
Haute-Loire	6,9	12,9	3,5	23,5	— 1,0	+ 22,5
Loire-Atlantique	— 5,7	32,1	21,6	48,0	— 9,7	+ 38,3
Loiret	— 6,1	11,8	6,9	12,6	— 2,1	+ 10,5
Lot	6,5	6,7	2,8	16,0	— 0,6	+ 15,4

* Le signe (—) signifie qu'il y a un allègement net de charges se traduisant par un versement du département à l'Etat.

Départements	Modifications des charges des départements entraînées par la nouvelle répartition des compétences				Allègements des charges de Justice (transférées à l'Etat)	Solde net des transferts aux départements (compensé par un versement de ressources de l'Etat)*
	Aides sociales	Bourses scolaires	Transport scolaire	Total		
Lot-et-Garonne	4,5	12,0	5,5	22,0	— 1,3	+ 20,7
Lozère	8,0	5,7	1,7	15,4	— 0,4	+ 15,0
Maine-et-Loire	-- 0,1	25,5	12,1	37,5	— 1,5	+ 36,0
Manche	-- 18,9	21,8	7,4	10,3	— 2,3	+ 8,0
Marne	-- 17,2	11,7	9,4	3,9	— 3,2	+ 0,7
Haute-Marne	-- 2,0	8,8	4,8	11,6	-- 1,7	+ 9,9
Mayenne	7,5	11,8	7,2	26,5	— 0,8	+ 25,7
Meurthe-et-Moselle	-- 22,4	22,2	15,0	14,8	— 2,2	+ 12,6
Meuse	-- 0,1	7,5	6,7	14,1	— 1,3	+ 12,8
Morbihan	20,5	28,4	17,7	66,6	— 1,8	+ 64,8
Moselle	-- 17,5	39,1	20,3	41,9	— 8,3	+ 33,6
Nièvre	0,5	7,7	5,7	13,9	— 2,0	+ 11,9
Nord	-- 6,6	84,1	32,1	109,6	— 11,5	+ 98,1
Oise	-- 7,1	14,8	14,3	22,0	— 4,0	+ 18,0
Orne	1,4	12,4	7,5	21,3	— 1,7	+ 19,6
Pas-de-Calais	10,1	67,1	19,8	97,0	— 4,6	+ 92,4
Puy-de-Dôme	5,8	20,4	7,8	34,0	— 5,6	+ 28,4
Pyrénées-Atlantiques	16,7	22,8	9,3	48,8	— 3,1	+ 45,7
Hautes-Pyrénées	11,9	9,8	4,8	26,5	— 0,9	+ 25,6
Pyrénées-Orientales	8,1	9,1	5,6	22,8	— 1,8	+ 21,0
Bas-Rhin	-- 19,8	14,6	11,1	15,9	— 4,6	+ 11,3
Haut-Rhin	-- 15,7	17,4	9,3	11,0	— 3,6	+ 7,4
Rhône	-- 40,6	34,6	19,7	13,7	— 8,1	+ 5,6
Haute-Saône	0,7	8,4	5,8	14,9	— 1,0	+ 13,9
Saône-et-Loire	7,5	20,1	14,3	41,9	— 2,0	+ 39,9
Sarthe	-- 5,5	16,7	8,6	19,8	— 2,9	+ 16,9
Savoie	2,0	10,3	7,0	19,3	— 2,1	+ 17,2
Haute-Savoie	4,4	12,0	10,4	26,8	— 2,3	+ 24,5
Paris	-- 337,8	17,4	1,8	-- 318,6	0,0	-- 318,6
Seine-Maritime	-- 48,9	30,4	16,2	-- 2,3	— 14,0	-- 16,3
Seine-et-Marne	-- 5,8	14,4	17,9	26,5	— 3,2	+ 23,3
Yvelines	-- 12,3	11,5	13,7	12,9	— 8,5	+ 4,4
Deux-Sèvres	11,4	15,8	7,3	34,5	— 0,6	+ 33,9
Somme	-- 11,6	20,4	10,2	19,0	— 1,4	+ 17,6
Tarn	0,0	13,9	4,5	18,4	— 3,5	+ 14,9
Tarn-et-Garonne	8,5	7,9	4,3	20,7	— 0,6	+ 20,1
Var	-- 3,3	13,3	8,6	18,6	— 2,3	+ 16,3
Vaucluse	-- 1,2	11,6	6,0	16,4	— 1,7	+ 14,7
Vendée	22,8	22,7	9,2	54,7	— 3,2	+ 51,5
Vienne	5,7	16,2	7,7	29,6	— 1,9	+ 27,7
Haute-Vienne	13,5	11,5	5,9	30,9	— 2,7	+ 28,2
Vosges	-- 10,8	15,5	10,0	14,7	— 1,4	+ 13,3
Yonne	-- 1,3	8,6	9,5	16,8	— 2,5	+ 14,3
Territoire-de-Belfort	-- 1,5	3,3	2,1	3,9	— 0,6	+ 3,3
Essonne	-- 12,8	11,2	12,1	10,5	— 16,8	-- 6,3
Hauts-de-Seine	-- 67,1	14,1	1,3	-- 51,7	— 41,7	-- 93,4
Seine-Saint-Denis	-- 32,1	22,9	1,8	-- 7,4	— 7,4	-- 14,8
Val-de-Marne	-- 40,9	16,0	1,4	-- 23,5	— 3,7	-- 27,2
Val-d'Oise	-- 1,3	32,6	7,9	39,2	— 3,1	+ 36,1
FRANCE (entière)	-- 419,8	1.606,4	849,8	2.036,4	— 349,6	+ 1.686,8

* Le signe (—) signifie qu'il y a un allègement net de charges se traduisant par un versement du département à l'Etat.

B. — La réalisation de la compensation.

Le décompte des accroissements ou des diminutions de charges doit permettre de dégager la situation nette de chaque département. Dans l'esprit de la réforme, il s'agit d'une « opération blanche » pour le budget de l'Etat. De ce fait, tout département qui voit sa charge s'accroître recevra une dotation de compensation qui serait un nouvel élément de la dotation globale de fonctionnement, à côté de la dotation de péréquation, de la dotation forfaitaire et des concours particuliers. Toutefois, les crédits nécessaires à cette dotation de compensation ne seraient pas prélevés sur la dotation de fonctionnement mais versés par l'Etat, puisqu'aussi bien il y aurait pour lui suppression de certaines charges actuelles (transport et bourses scolaires par exemple).

En revanche, si le décompte met en évidence un allègement net de charges pour un département, celui-ci subira un prélèvement de compensation sur la dotation globale de fonctionnement qui lui est allouée.

L'amendement proposé par la commission des Finances précise donc le mécanisme qui n'était qu'esquissé dans la rédaction de l'article 81 présenté par le Gouvernement. Comme dans le projet actuel, l'essentiel des charges nouvelles incombent aux départements ou se traduisent par des dépenses transitant par les budgets départementaux, il est logique que le texte de l'amendement traite plus longuement du mécanisme de compensation au niveau départemental.

Toutefois, votre commission des Finances souhaite prévoir le cas de transferts directs de charges entre l'Etat et les communes, sans que la dépense transite à quelque moment que ce soit par le budget du département.

Dans l'immédiat, ce système serait appelé à jouer, d'une manière limitée, compte tenu des dispositions du projet. Les transferts directs de charges entre l'Etat et les communes, sans transit par le budget départemental, ne concernent en effet que :

a) Les transferts à l'Etat :

— les dépenses de fonctionnement de la justice	40 millions de francs
— les dépenses de polices (dont 134 millions pour Paris seul) . .	174 millions de francs
	<u>214 millions de francs</u>

b) *Les transferts aux communes :*

— les bureaux municipaux
d'hygiène 90 millions de francs

Le supplément net de charges supporté par l'Etat s'élèverait donc à 124 millions de francs. Il supposerait que l'Etat reçoive des communes intéressées les sommes correspondant à ce surcroît.

La commission des Finances estime qu'un décompte cas par cas doit être effectué, s'agissant notamment des dépenses de police. Il n'apparaîtrait pas logique de faire financer par l'ensemble des collectivités locales l'allègement dont certaines seulement bénéficieront ; ç'aurait été la conséquence d'un financement par préciput sur la dotation globale de fonctionnement générale.

Pour éviter cette situation, la commission des Finances vous propose par amendement que, dans l'hypothèse d'un transfert direct entre l'Etat et les communes, le système décrit pour les départements s'applique : d'une part, un décompte commune par commune des charges nettes transférées et d'autre part, une dotation ou un prélèvement de compensation pour les communes à l'image de ce qui sera fait dans l'immédiat pour les départements.

Il lui paraît d'ailleurs que cette disposition s'insère parfaitement dans la logique du projet de loi dont l'esprit est un renforcement de la place de l'institution communale en France.

II. — LE PRINCIPE DE L'INDEXATION DE LA DOTATION DE COMPENSATION

Il n'était pas initialement prévu par le projet de loi. Le système proposé a pour but d'éviter aux collectivités locales les inconvénients rencontrés lors du transfert aux départements à partir de 1972 d'une partie du réseau routier national.

Le dispositif se présenterait de la manière suivante :

1° tout d'abord, la réalisation de la compensation financière par l'intermédiaire de la D.G.F. signifie que la « dotation de compensation » s'accroîtra au même rythme que la T.V.A. ou, si cet index est plus avantageux, comme l'indice 100 des traitements de la fonction publique ;

2° de plus, il est institué un plancher de progression de la dotation de compensation. S'agissant de la répartition au niveau de chaque département, il est prévu un mécanisme qui consiste à lui assurer une évolution de sa dotation de compensation :

— au moins égale à l'évolution de la D.G.F., c'est-à-dire de la T.V.A.,

— sauf si la dotation globale de fonctionnement du département concerné a un taux de progression supérieur. Dans cette hypothèse, on retiendra le terme le plus favorable.

En d'autres termes si, pour une année déterminée, un département a perçu une dotation de compensation de 100, dans l'hypothèse d'une progression de la T.V.A. de 12 %, il devrait toucher l'année suivante 112. Mais si, compte tenu de ses mécanismes propres, sa dotation de fonctionnement générale augmente de 15 %, il percevra 115.

Ce mécanisme ne vaut, bien entendu, que pour les départements qui percevront la dotation de compensation. En revanche, pour les neuf départements qui devront subir un prélèvement net — du fait de l'allègement de leurs charges, d'aide sociale principalement — le système prévoit que leur dotation de compensation « négative » — c'est-à-dire leur restitution — évoluera au maximum comme la T.V.A. ; mais comme leur dotation de fonctionnement si celle-ci croît moins vite que la T.V.A.

Bien entendu, le cas échéant, un mécanisme identique s'appliquerait aux communes.

Exemple de fonctionnement du mécanisme d'indexation de la dotation de compensation.

I. — *Cas du département de l'Ain ayant une dotation de compensation « positive » (c'est-à-dire bénéficiant d'un versement de l'Etat).*

Année 1977 : + 28,9 millions de francs.

Année 1978 :

a) Garantie de progression minimale : l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (soit 12,6 % par hypothèse).

Dans ce cas, la dotation de compensation s'élèvera à 32,5 millions de francs.

b) Mais si la progression de la dotation de fonctionnement du département de l'Ain est supérieure à 12,6 % (13 % par hypothèse), ce dernier chiffre sera retenu ; la dotation de compensation sera alors de 32,65 millions, soit un gain par rapport à la première hypothèse de 0,15 million de francs.

II. — *Cas du département du Calvados, ayant une dotation de compensation « négative » (c'est-à-dire devant effectuer un versement à l'Etat).*

Année 1977 : 8,5 millions de francs.

Année 1978 :

a) Indexation du versement sur la progression de la dotation globale de fonctionnement (+ 12,6 % par hypothèse).

La dotation de compensation sera alors de :
9,5 millions de francs.

b) Clause de sauvegarde :

Si la progression de la dotation de fonctionnement du département du Calvados est inférieure à 12,6 % (11 % par hypothèse), ce dernier pourcentage s'appliquera.

La dotation de compensation sera alors de :
9,43 millions de francs, soit un « gain » par rapport à la première hypothèse de 0,13 million de francs.

Au total, le système proposé a pour but de tenter d'indexer la ressource sur une dépense dont l'évolution est actuellement difficile à apprécier. On peut penser qu'en matière d'aide sociale, les collectivités locales recevront la charge des prestations les plus susceptibles d'augmenter. En revanche, pour les bourses, la réduction de la population scolarisable devrait se révéler avantageuse pour elles. Mais la leçon du passé oblige à se montrer circonspect, d'autant que la base de référence du transfert des ressources par l'Etat est constituée par le niveau actuel de sa participation, tant pour les bourses que pour les transports scolaires. Le double système d'indexation présenté constitue donc une garantie essentielle pour les collectivités.

Les dispositions insérées dans l'article additionnel proposé par la commission des Finances s'inspire de cette même préoccupation.

Dans le système de compensation proposé, il y aura généralement des versements de l'Etat aux collectivités locales. Mais il peut y avoir également des allègements de charges pour celles-ci ; donc des reversements à l'Etat.

La dotation de compensation réellement supportée par l'Etat sera la résultante de ces deux mouvements.

Pour éviter toute ambiguïté future, il semble souhaitable de souligner que le financement de la dotation de compensation est tout à fait indépendant des trois autres éléments existant déjà dans la dotation globale de fonctionnement et que l'Etat doit verser chaque année les fonds nécessaires. Il ne faudrait pas en effet que l'on puisse imaginer que la dotation de compensation vienne réduire la part de la dotation forfaitaire, de la dotation de péréquation ou des concours particuliers.

TITRE VI

INFORMATION ET PARTICIPATION DANS LA VIE LOCALE

CHAPITRE II

L'information des habitants sur les affaires de la commune.

Texte du projet de loi

Art. 146.

L'article L.212-14 du Code des communes est abrogé et remplacé par les articles suivants :

« Art. L.212-14. — Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, dans les annexes de la mairie où ils sont tenus à la disposition du public.

« Art. L.212-15. — Sont annexées aux budgets les informations suivantes :

« — le montant des dépenses de fonctionnement par habitant ;

« — le montant des dépenses d'équipement par habitant ;

« — le montant des recettes fiscales par habitant ;

« — la part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement.

Propositions de la commission des Lois

SECTION II

L'information sur le budget.

Art. 146.

Alinéa sans modification.

« Art. L.212-14. — Les budgets de la commune sont tenus à la disposition du public. Ils sont déposés à la mairie et, s'il en existe, dans les mairies annexes.

« Art. L.212-15. — Sont annexées au budget, indépendamment des informations supplémentaires que la municipalité entend fournir, les informations suivantes :

« 1° Pour les recettes : le montant total, le pourcentage des recettes communales et le montant par habitant provenant respectivement :

« — des impôts fonciers,

« — de la taxe d'habitation,

« — de la dotation globale d'équipement,

« — de la dotation globale de fonctionnement,

« — du remboursement de la taxe à la valeur ajoutée,

« — des autres ressources ;

Propositions de la commission des Finances

Art. 146.

Sans modification.

Texte du projet de loi

« Ces mêmes informations sont rappelées pour les deux années antérieures et rapprochées des dernières données moyennes nationales publiées par l'autorité supérieure pour les communes de même importance démographique.

« Sont également annexés aux budgets la liste des organismes bénéficiaires de subventions du conseil municipal et le montant de chacune d'elles.

« Art. L. 212-16. — Pour les communes de plus de 2.000 habitants, un résumé normalisé des principales données budgétaires est publié dans le bulletin édité par la commune ou, à défaut, dans un des journaux quotidiens du département diffusés dans la commune. »

Art. 147.

L'article L. 241-1 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 241-1. — Les comptes de la commune sont déposés à la mairie et, le cas échéant, dans les annexes de la mairie où ils sont tenus à la disposition du public. »

Propositions de la commission des Lois

« 2° Pour les dépenses : le montant total, le pourcentage dans les dépenses communales et le montant par habitant provenant respectivement :

« — des dépenses d'équipement,

« — des annuités de la dette,

« — des dépenses de fonctionnement.

« Ces mêmes informations sont rappelées pour les deux années antérieures et rapprochées des dernières données moyennes pour les communes de même importance démographique. Ces moyennes sont les moyennes nationales pour les communes de plus de 20.000 habitants et les moyennes départementales pour les autres communes: Les indications servant de base de comparaison sont fournies par l'autorité compétente. »

Alinéa sans modification.

« Art. L. 212-16. — Sans modification. »

Art. 147.

Sans modification.

des Finances
Propositions de la commission

Art. 147.

Sans modification.

Commentaires :

Le projet de loi prévoit quelques dispositions ayant pour objet d'améliorer l'information financière des habitants de la commune. A cette fin, l'article 146 du projet introduit trois nouvelles dispositions dans le Code des communes :

— le nouvel article 212-14 précise que, le cas échéant, les documents budgétaires sont également mis à la disposition du public dans les annexes de la mairie ;

— l'article 212-15 prévoit que les budgets sont accompagnés des informations suivantes :

- Montant des dépenses de fonctionnement par habitant,
- Montant des dépenses d'équipement par habitant,
- Montant des recettes fiscales par habitant,
- Part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement.

Les mêmes informations sont fournies pour les deux années précédentes ; ainsi que les moyennes nationales correspondantes pour les communes d'un même groupe démographique.

— enfin, le nouvel article 212-16 prévoit que, dans les communes de plus de 2.000 habitants, un résumé normalisé des principales données budgétaires sera publié dans le bulletin municipal, ou, à défaut, dans un des journaux quotidiens du département diffusés dans les communes.

De plus, l'article 147 du projet de loi modifie l'article L. 241-1 du Code des communes afin que les comptes de la commune soient, le cas échéant déposés, comme les budgets, dans les annexes de la mairie.

La commission des Lois du Sénat a apporté quelques compléments à ce dispositif, en indiquant que ces informations devront porter sur les recettes fiscales (impôts fonciers et taxe d'habitation), sur les ressources provenant des dotations globales (de fonctionnement et d'équipement), ainsi que sur les sommes provenant du remboursement par l'Etat de la T.V.A. payée par les communes sur leurs dépenses d'équipement.

Elle a également souhaité que les moyennes de référence soient les moyennes nationales pour les communes de plus de 20.000 habitants et les moyennes départementales pour les autres.

Ces précisions paraissent intéressantes.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission des Lois

des Finances
Propositions de la commission

SECTION III

L'information sur la gestion.

Art. 148.

Art. 148.

Art. 148.

L'article 5 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes est remplacé par les dispositions suivantes :

Alinéa sans modification.

Sans modification.

« Art. 5. — Les comptables publics sont tenus de produire leurs comptes devant la Cour des comptes. Cette juridiction statue sur ces comptes par voie d'arrêts.

« Art. 5. — Alinéa sans modification.

« Toutefois, des décrets organisent un apurement administratif par les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers de finances et, dans les territoires d'outre-mer, par les trésoriers-payeurs généraux, des comptes de certaines catégories de collectivités ou établissements publics. Cet apurement s'exerce sous le contrôle de la Cour et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation. Des comités interdépartementaux de contrôle des comptes publics, présidés par un magistrat de la Cour des comptes, assistent celle-ci dans cette mission de contrôle.

« Toutefois...

... d'établissement publics. Des comités interdépartementaux de contrôle des comptes publics, présidés par un magistrat de la Cour des comptes, assistent celles-ci dans cette mission de contrôle.

« Les observations qui concernent la gestion des collectivités et établissements publics dont les comptes sont soumis à l'apurement administratif dans les conditions prévues au précédent alinéa sont arrêtées en séance commune par les comités interdépartementaux ci-dessus mentionnés et par des représentants qualifiés de l'administration.

« L'apurement des comptes et l'étude des observations concernant la gestion effectués en application des deux alinéas précédents se font sous le contrôle de la Cour et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation. »

« La Cour juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait. »

Alinéa sans modification.

Texte du projet de loi

Art. 149.

L'article L.242-1 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 242-1. — Conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967, les comptables publics sont tenus de produire leurs comptes devant la Cour des comptes ; toutefois, les comptes de certaines catégories de collectivités ou établissements publics sont apurés par les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances, sous le contrôle de la Cour assistée dans cette mission par des comités interdépartementaux de contrôle des comptes publics et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation. »

Art. 150.

L'article 8 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 8. — Les observations, les suggestions d'amélioration ou de réforme portant sur la gestion des services et organismes visés à l'article premier de la présente loi font l'objet de communications de la Cour des comptes aux ministres ou aux autorités administratives compétentes.

« Celles qui sont relatives à la gestion des communes, de leurs groupements et des organismes qui y sont rattachés sont

Propositions de la commission des Lois

Art. 149.

Alinéa sans modification.

« Art. L. 242-1. — Conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 *modifiée relative à la Cour des comptes*, les comptables publics sont tenus de produire les comptes *concernant les communes, leurs groupements et leurs établissements publics devant la Cour des comptes*. *Toutefois, certains de ces comptes font l'objet d'un apurement administratif par les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances sous le contrôle de la Cour et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation.*

« *Les observations concernant la gestion des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics qui sont soumis à l'apurement administratif des comités interdépartementaux de contrôle des comptes publics sont étudiées par ces comités en séance commune avec des représentants qualifiés de l'administration.*

« *L'apurement administratif et l'étude des observations concernant la gestion par les comités interdépartementaux et les représentants qualifiés de l'administration se font sous le contrôle de la Cour des comptes et sous réserve de son droit d'évocation et de réformation.* »

Art. 150.

Alinéa sans modification.

« Art. 8. — Alinéa sans modification.

« *Celles de ces observations et de ces suggestions qui sont relatives à la gestion des communes ou de leurs groupements*

Propositions de la commission des Finances

Art. 149.

Sans modification.

Art. 150.

Sans modification.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission des Lois

Propositions de la commission
des Finances

portées, par les préfets, à la connaissance des maires ou des présidents de ces groupements et organismes. Ces maires ou ces présidents soumettent les communications de la Cour dans les deux mois qui suivent leur réception, ainsi que les réponses qu'ils envisagent d'y apporter, à la délibération en séance publique des conseils municipaux ou des organes délibérants des groupements ou organismes mentionnés ci-dessus. Les réponses des maires ou des présidents desdits groupements ou organismes établies à la suite de ces délibérations sont transmises à la Cour par l'intermédiaire des préfets accompagnées éventuellement des observations de ces derniers. »

et des organismes qui leur sont rattachés doivent être présentées dans un délai de quinze mois après l'achèvement de l'année budgétaire concernée.

« Elles sont portées à la connaissance des maires ou des présidents de ces groupements ou organismes par le soin des préfets.

« Ces maires ou ces présidents soumettent, dans le mois qui suit leur réception, les communications ainsi reçues soit de la Cour, soit des comités interdépartementaux de contrôle des comptes publics à la délibération en séance publique des conseils municipaux ou des organes délibérants des groupements ou organismes pour lesquels ils sont ordonnateurs de dépenses. Ils joignent à ces communications les réponses qu'ils proposent de faire et les soumettent à l'approbation des conseils municipaux ou des organismes délibérants concernés. Les réponses ainsi arrêtées sont transmises à la Cour par l'intermédiaire des préfets accompagnées éventuellement des observations de ces derniers.

Commentaires :

L'allègement du contrôle préalable sur les actes financiers des collectivités locales suppose un aménagement du contrôle a posteriori de leur gestion. Le projet de loi prévoit à cet effet une sorte de déconcentration de la Cour des comptes :

— l'apurement administratif des comptes locaux sera réalisé par les trésoriers-payeurs généraux ;

— sous le contrôle de la Cour des comptes ;

— dans cette mission de contrôle, la Cour des comptes sera assistée par les comités interdépartementaux de contrôle des comptes publics présidés par un magistrat de la Cour des comptes. Ces comités auront un double rôle de contrôle et de jugement des comptes des communes.

Comme elle le fait pour les administrations de l'Etat, la Cour des comptes portera à la connaissance des maires — par l'intermédiaire des préfets — les observations et les suggestions qu'appelle la gestion de leurs communes. Les maires informeront leurs conseils municipaux des observations formulées sur leur gestion ; ils auront

également la possibilité de répondre à la Cour des comptes. Le rapport public annuel de celle-ci comportera un chapitre particulier consacré à la gestion des communes. Actuellement, toutes les observations formulées sur la gestion des collectivités locales sont complétées par des réponses des ministères de tutelle compétentes pour l'affaire évoquée.

La commission des Lois a renforcé la garantie pour l'apurement administratif des petites communes en prévoyant que les observations sur la gestion seront arrêtées en séance commune :

- par les comités interdépartementaux ;
- par des représentants qualifiés de l'administration.

Cette possibilité d'observation sur la gestion que ne prévoyait pas le projet est le pendant logique du pouvoir de contrôle des comptes.

C'est une procédure parallèle à celle retenue pour les comptes des communes les plus importantes qui, comme par le passé, seront examinés par la Cour des comptes elle-même.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Finances a procédé, le 24 avril 1979, à l'audition de M. Christian Bonnet, ministre de l'Intérieur, et le 3 mai 1979 à celle de Mme Simone Veil, ministre de la Santé.

M. Bonnet a présenté les principaux éléments de la réforme proposée, essentiellement sous leurs aspects financiers.

M. le ministre de l'Intérieur a, en préambule, indiqué que le projet avait un double objectif de clarté et de liberté.

S'agissant de ce dernier principe, il a souligné qu'il n'y aurait plus désormais de présomption d'irrégularité pour les actes des collectivités locales. Ces dispositions contenues dans le titre I du projet de loi comportent des aspects financiers dans la mesure où elles entraînent la suppression de la tutelle sur les budgets locaux ; la contrepartie de ce principe serait la suppression des subventions d'équilibre dont le caractère exceptionnel s'était estompé avec le temps. Elles seraient remplacées par la faculté de recourir à des emprunts d'équilibre. La création d'une dotation globale d'équipement répond au même objet.

Le second objectif de la loi est de clarifier les compétences entre l'Etat et les collectivités locales. M. Bonnet a souligné que la situation actuelle était source de conflits.

Il a indiqué que les principes de la réforme devaient être clairs :

1. Qui paie commande ;
2. A tout transfert de compétence correspond des transferts de ressources.

L'Etat prendrait la responsabilité entière des dépenses de justice et de police, qui correspondent à des attributions de souveraineté.

La décentralisation au profit des collectivités locales porterait sur :

- l'aide sociale : les départements et les communes recevraient les services dits de voisinage ;
- l'éducation ;

— l'urbanisme : sur ce point, projet de loi particulier sera présenté ;

— la culture et le sport : la capacité d'intervention des collectivités locales sera accrue par l'instauration de la dotation globale d'équipement.

S'agissant de la compensation financière des transferts, le ministre de l'Intérieur a indiqué que ceux-ci s'élevaient sur la base de l'année 1977 à 1,7 milliard de francs. Le moyen d'ajustement choisi par le Gouvernement serait une dotation particulière de la dotation globale de fonctionnement attribuée au département.

De plus, cette compensation serait évolutive.

Au total, cette loi vise à une modification de l'équilibre des institutions, en dégageant l'Etat de certaines de ces tâches au profit des collectivités locales.

M. Raybaud, rapporteur pour avis, a tout d'abord posé au ministre de l'Intérieur plusieurs questions :

— quels seront les aménagements au régime actuel des prêts aux collectivités locales ?

— comment sera organisée la sauvegarde des deniers publics ?

— quelles seront les conséquences de la suppression de l'inscription d'office ?

— selon quelles modalités sera versée la dotation globale d'équipement ?

— comment sera organisée la compensation des transferts de charges ?

Pour M. Chamant, l'orientation du projet de loi est bonne ; quant aux voies et moyens pour atteindre l'objectif fixé, il est indispensable que le Gouvernement et le Parlement agissent en étroite concertation pour les définir. Après avoir noté l'importance des transferts de compétence envisagés, il s'est inquiété de la fiabilité des simulations réalisées avant la mise en place de la dotation globale d'équipement.

Pour M. Jargot, le problème de la compensation financière des charges est au centre du débat. L'appréciation du coût des transferts doit être aussi exacte que possible.

M. Perrein a tout d'abord insisté sur la nécessité de dégager les moyens nécessaires à la mise en œuvre des principes inscrits dans la loi. S'agissant de la dotation globale d'équipement, il a souhaité que l'on précise ses modalités d'emploi au sein du budget communal.

De plus, le montant de cette dotation sera faible et risque de n'aboutir qu'à un saupoudrage de crédits. Enfin, dans le cas où cette

dotation ne sera pas utilisée, y aura-t-il indexation des sommes perçues par les collectivités locales ?

S'agissant des dispositions de l'article 88 du projet de loi, il s'est inquiété de la valeur réelle des engagements ainsi pris par l'Etat.

Pour M. Vallin, il serait dangereux de procéder trop rapidement à des réformes importantes, touchant à l'avenir de nombreuses collectivités publiques. Il a rappelé son vœu de procéder au préalable à des études approfondies. S'agissant des dispositions du titre II du projet de loi, il s'est inquiété des modalités de la compensation financière intégrale des transferts. M. Vallin a souligné que ce transfert risquait de se faire sur les bases actuelles, où la participation de l'Etat est insuffisante.

Par la dotation globale d'équipement, il est indispensable de compenser la réduction constatée des subventions au cours des dernières années et d'indexer le montant de cette dotation.

Enfin, M. Vallin a exprimé sa crainte que le projet de loi se traduise par une accélération des transferts de charges au détriment des collectivités locales.

M. Discours Desacres s'est demandé si ce projet était de nature à démocratiser véritablement la vie locale : n'y a-t-il pas un risque de diminution du pouvoir de décision des maires ?

Il a ajouté en outre qu'il était nécessaire de calquer l'évolution de la compensation financière sur celle des charges transférées.

M. Francou s'est inquiété de la mise en œuvre du référendum communal.

M. Moinet a enfin insisté sur les forces et les faiblesses du texte présenté par le Gouvernement. Ces faiblesses résident principalement dans les moyens accordés par le Gouvernement.

Le partage des compétences paraît en effet discutable. Il a estimé que le système de la dotation globale était insuffisant pour assurer la liberté des élus locaux. Il a également regretté que les maires soient dépourvus des moyens d'exercer leurs compétences en matière d'aménagement de l'espace et de protection de la nature. Enfin, il a noté que le département semblait quelque peu exclu de la réforme proposée.

Pour M. Fortier, le projet de loi recèle de graves incertitudes, principalement pour les petites communes : la dotation globale d'équipement sera sans signification réelle. Le département pourrait peut-être les regrouper et réaliser une péréquation départementale ?

M. Pams a également souhaité que la dotation d'équipement aux petites communes soit répartie par l'intermédiaire du département.

M. Edouard Bonnefous, président, a posé des questions sur la possibilité de verser une indemnité au maire qui exerce son mandat à temps plein. Il a indiqué que le chiffre limite de 100.000 habitants pour l'application de ce système aux villes paraît difficile à maintenir dans l'avenir.



Lors de son audition par la Commission, Mme Simone Veil a axé son intervention sur les aspects financiers, pour son département ministériel, du nouveau partage des compétences contenu dans le projet de loi. Après avoir rappelé que celui-ci ne posait que des principes que des lois ultérieures devraient préciser, elle a insisté sur l'aspect clarificateur du système proposé, grâce à la suppression des « dépenses contingentables » remplacées par des « blocs de compétences exclusive ». Elle a ensuite présenté les critères retenus pour opérer la répartition.

Le premier critère a été celui de l'aire géographique des équipements, lié à la notion de services de voisinage.

Le second critère est lié à la faculté d'appréciation individuelle des besoins ; dans ce domaine, la vocation des collectivités locales est éminente.

En revanche, en faveur du rattachement à l'Etat militent les raisons suivantes :

- la mise en œuvre de politiques définies au plan national ;
- la nature de la population protégée ; la prise en charge par l'Etat de l'aide sociale à l'enfance répond à cet objet ;
- l'exercice d'une fonction globale de contrôle.

Le projet de loi complémentaire que le Gouvernement vient de déposer à l'Assemblée nationale devra procéder à une adaptation des services extérieurs, nécessitée par cette nouvelle répartition des tâches. L'unité du service devrait être maintenue pour des raisons de principe et d'efficacité. De même la situation des personnels ne devrait pas être bouleversée : les changements de statuts comporteront toujours une possibilité d'option ; de plus, ils conserveront les droits antérieurement acquis.

Quant à la législation sur la santé publique, elle devra être revue.

La compétence des commissions d'admission devra notamment être ajustée à la nouvelle situation.

S'agissant des compétences antérieurement confiées à l'Etat, il conviendra de procéder à une large déconcentration des décisions d'admission notamment.

Analysant ensuite les perspectives financières de la réforme, Mme Veil a souligné qu'au cours des cinq dernières années les dépenses contingentables avaient en moyenne progressé de 18,5 % par an. Mais cette tendance ne peut pas être raisonnablement prolongée dans le futur : certaines réformes sont entrées dans les faits ; un effort important a notamment été engagé en faveur des personnes âgées.

Mme Veil a également noté que la prise en charge directe de certains services par les collectivités locales pouvait se traduire par une meilleure maîtrise des coûts de fonctionnement notamment.

M. Raybaud, rapporteur pour avis, a ensuite présenté plusieurs observations :

1. N'y-a-t-il pas lieu de craindre que l'Etat transfère aux collectivités locales les types de dépenses dont la charge sera la plus lourde à l'avenir ; soit à cause des dépenses d'équipement, soit à cause des coûts de fonctionnement ?

2. Les collectivités locales auront-elles l'entière maîtrise — notamment au niveau administratif — de la progression des charges qui leur seront transférées ? Est-il envisagé de modifier la composition des conseils d'administration où la représentation du conseil municipal est minoritaire ?

3. Quelles seront les conséquences de la réforme sur la situation des personnels ?

4. Quelle est la position du Ministère sur une révision préalable au transfert du barème de répartition de 1955 ?

5. Quelles seront les conséquences de la réforme sur la politique de coordination des équipements sanitaires et sociaux dans la mesure où il y aurait désormais deux groupes distincts de compétence exclusive ?

M. Chazelle a fait observer que la médecine scolaire avait été transférée en 1964 et que son action était insuffisante, notamment sous son aspect préventif. Le projet prévoit un transfert aux collectivités locales de cette compétence : quel seront les moyens et la manière ?

Pour M. Poncelet, l'organisation de la santé scolaire encore embryonnaire ne risque-t-elle pas de créer de lourdes charges : il en est de même pour l'aide aux personnes âgées, notamment pour la création d'hébergements. Il a également demandé des précisions sur le transfert des dépenses de lutte contre le cancer.

M. Jargot s'est ensuite inquiété du coût de la médecine scolaire.

M. Marcellin s'est interrogé sur l'existence de simulation sur les transferts financiers.

M. Descours Desacres a évoqué le problème de la répartition actuelle des charges et de la participation de l'Etat ; ce problème de la base de départ pour les transferts lui semble essentiel.

Pour M. Schmitt, l'évolution de la santé scolaire semble préoccupante ; il s'est ensuite inquiété des possibilités de maîtriser la consommation médicale.

Après le départ du ministre de la Santé, la Commission a entendu une communication de M. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis, sur les dispositions à caractère financier du titre I du projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales.

S'agissant des articles relatifs à l'allègement de la tutelle financière, M. Raybaud a noté qu'ils s'inspiraient d'un principe de liberté assorti de garde-fous destinés à assurer une sauvegarde suffisante des deniers publics.

Les dispositions proposées par le Gouvernement visent donc à limiter les possibilités d'intervention de l'Etat sur plusieurs points.

Après les observations de M. Descours Desacres et M. Moinet, M. Joseph Raybaud a abordé les grandes lignes du dispositif prévu pour la dotation globale d'équipement. Il a souligné que celles-ci constituaient en réalité la seule mesure véritablement financière inscrite dans ce projet de loi.

L'article 36 pose le principe de la création d'une dotation globale d'équipement inscrite au budget du ministère de l'Intérieur. Elle sera versée à chaque commune qui devra l'affecter à la section d'investissement de son budget. Néanmoins, le conseil municipal pourra décider de différer l'utilisation de cette dotation globale pour l'affecter à la réalisation d'investissements futurs.

M. Joseph Raybaud a ensuite insisté sur la nécessité d'indexer dans l'avenir la dotation globale d'équipement. Après avoir rappelé le mécanisme suggéré par la commission des Lois, il a indiqué qu'il serait préférable d'assurer à la dotation globale d'équipement une progression identique à celle de l'ensemble des investissements des administrations publiques, tels qu'ils sont estimés dans le budget économique fourni au Parlement, en annexe au projet de loi de finances.

En réponse à M. Blin, rapporteur général, M. Raybaud a indiqué que les tranches urbaines et locales du fonds spécial d'investissement routier seraient globalisées et que seule subsisterait en tant que telle la part départementale.

M. Fourcade a insisté sur la nécessité de préciser les critères de répartition de la dotation d'équipement afin de cerner plus précisément l'évolution de la population d'une commune.

Il s'est également interrogé sur la possibilité offerte aux communes de placer avec intérêt la fraction de la dotation d'équipement qu'elle n'utiliserait pas une année déterminée.

Après un large échange de vues auquel participèrent MM. Fourcade, Blin, Moinet et Descours Desacres sur la possibilité d'utilisation des fonds ainsi versés par les petites communes, la Commission a chargé son Rapporteur de lui présenter au cours de sa prochaine réunion des aménagements au texte proposé par le Gouvernement.



Au cours de sa réunion du 10 mai 1979, la commission des Finances a procédé à l'examen définitif du texte à partir des propositions présentées par le rapporteur pour avis à l'issue de la réunion d'un groupe de travail. Ses travaux ont porté essentiellement sur les articles relatifs à la dotation globale d'équipement et sur celui concernant la compensation financière des transferts de compétence.

La Commission a tout d'abord adopté à l'article 36 le principe d'une indexation de la dotation d'équipement sur l'effort d'investissement public tel qu'il est exprimé dans la formation brute de capital fixe prévisionnelle. Abordant ensuite les critères de répartition, elle a étudié la proposition du rapporteur pour avis tendant à supprimer la référence au nombre de logements construits au cours des trois dernières années. Après les interventions de MM. Boscary-Monservin, Ballayer, Blin et Fourcade, elle a repoussé une proposition ayant pour objet de conserver ce critère, qui a donc été supprimé. La Commission a ensuite adopté deux autres modifications : la prise en compte de la voirie rurale ainsi qu'à l'initiative de M. Fourcade une définition de la population qui tienne compte des résidences secondaires.

Pour répondre au vœu de nombreux membres de la Commission, le Rapporteur a fait adopter un amendement prévoyant que la dotation d'équipement pourrait servir au remboursement anticipé du capital de la dette.

La Commission a donné également son accord à la proposition d'amendement permettant de placer en Bons du Trésor les fonds inutilisés de la dotation globale, ainsi que l'avaient suggéré au cours d'une précédente réunion MM. Blin, Fourcade et Descours Desacres.

La Commission n'a toutefois pas donné une suite favorable à la suggestion de M. Moinet de prévoir un système de répartition pour les toutes petites communes, faisant intervenir le conseil général.

Un large débat s'est ensuite instauré sur les possibilités d'utilisation de la dotation d'équipement et sur la nature des subventions spécifiques maintenues.

A l'initiative de MM. Blin et Fourcade, la Commission a tout d'abord estimé que la globalisation devait être totale la première année, afin de ne pas perturber les élus locaux.

Pour ce faire, elle a repoussé d'une année, au 1^{er} janvier 1982, la date d'entrée en application du nouveau système.

MM. Boscary-Monsservin, Ballayer, Poncelet et Pams se sont inquiétés de la suppression de subventions spécifiques pour des actions essentielles concernant tout ce qui se rapporte à la pollution des eaux (stations d'épuration, assainissement, etc.). MM. Poncelet et Descours Desacres se sont interrogés sur l'opportunité de conserver quelques moyens d'incitation pour l'Etat par le biais des subventions spécifiques.

A l'issue d'une large discussion et de la non-adoption d'une proposition du Rapporteur fixant au total des subventions spécifiques un pourcentage maximum de la dotation globale, la Commission a approuvé rédaction de l'article 37 présentée par M. Fourcade, laissant ouverte la possibilité d'intervention de l'Etat, notamment dans toutes les actions concernant la politique de l'eau. La Commission a ensuite adopté un amendement additionnel à l'article 37.

Abordant les mécanismes de la compensation financière de l'article 88, la Commission a adopté l'ensemble du système élaboré par le Rapporteur sur les propositions, notamment, de MM. Descours Desacres et Fourcade. Il s'agit essentiellement de ne pas limiter le principe d'une dotation de compensation aux seuls départements, qui sont immédiatement concernés par le projet de loi. Mais aussi de prévoir que les transferts de l'Etat aux communes ne transitant pas par le budget départemental pourront faire l'objet d'une compensation par des moyens identiques à ceux décrits dans l'article 88.

Après les interventions de MM. Boscary-Monsservin, Ballayer, Poncelet et Descours Desacres, la Commission a adopté quelques modifications de forme à l'amendement proposé.

Enfin, la Commission a donné son accord à l'amendement tendant à insérer un article additionnel à l'article 88 que lui présentait son rapporteur pour avis, sur le mode de financement de la dotation de compensation.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Art. 36.

Amendement : Compléter le texte proposé pour l'article L. 235-8 du Code des communes par un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant de cette dotation varie chaque année dans les mêmes conditions que la formation brute de capital fixe des administrations publiques telle qu'elle est estimée dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances. »

Amendement : Remplacer le texte proposé pour le premier alinéa de l'article L. 235-9 du Code des communes par les dispositions suivantes :

« La dotation globale d'équipement est répartie entre les communes dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat en tenant compte de la population de la commune, de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, de la longueur de la voirie rurale, et du potentiel fiscal communal par habitant lorsqu'il est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant.

« La population à prendre en compte pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent résulte des recensements généraux ou complémentaires. Cette population est majorée d'un habitant par résidence secondaire. »

Amendement : Compléter le texte proposé pour l'article L. 235-10 du Code des communes par un alinéa ainsi rédigé :

« Elle peut permettre d'assurer le remboursement anticipé du capital de la dette contractée. »

Amendement : Compléter le texte proposé pour l'article L. 235-11 du Code des communes par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'une commune renonce à l'utilisation intégrale de sa dotation globale d'équipement annuelle, la fraction en attente d'emploi peut être placée en bons du Trésor. »

Art. 37.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

A partir de 1982 la dotation globale d'équipement se substituera entièrement aux subventions spécifiques d'investissements figurant au budget de l'Etat ou de ses établissements publics.

Son montant ne pourra être inférieur au montant actuel des subventions spécifiques d'investissement supprimées affecté d'un coefficient annuel de variation égal à celui estimé pour la formation brute de capital fixe des administrations publiques dans la projection économique présentée en annexe à la loi de finances.

Seules subsisteront au budget de l'Etat ou de ses établissements publics les subventions d'investissement nécessitées par les opérations d'aménagement du territoire ou par des actions d'intérêt national.

Article additionnel.

Amendement : Insérer un article additionnel après l'article 37, ainsi rédigé :

Le montant de la dotation globale d'équipement est inscrit dans un chapitre unique de la loi de finances.

Art. 88.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Tout accroissement net des charges résultant de transferts des compétences entre l'Etat et les collectivités locales est compensé par un transfert de ressources. Ces ressources sont équivalentes aux charges existantes à la date du transfert.

Préalablement à celui-ci, il est fait un décompte, département par département, des accroissements et des diminutions de charges transitant par leur budget qui en résultent.

Tout accroissement de charges est compensé par le versement immédiat par l'Etat au département d'une dotation de compensation. Toute diminution de charges a pour contrepartie un prélèvement, à due concurrence, sur la dotation globale de fonctionnement allouée audit département.

Le montant global de la dotation de compensation, créée au sein de la dotation globale de fonctionnement, est égal au montant de l'accroissement net des charges de l'ensemble des départements.

La dotation de compensation versée à un département ou le prélèvement de compensation effectué sur un département évoluent chaque année comme la plus favorable au département concerné des deux références suivantes : soit les recettes versées à cette collectivité au titre de la dotation globale de fonctionnement, soit la dotation globale de fonctionnement de l'ensemble des collectivités.

Les mêmes dispositions sont applicables, commune par commune, pour les transferts de charges les concernant qui ne transitent pas par le budget du département.

La compensation peut également s'effectuer par l'attribution de nouvelles recettes fiscales. Dans le cas où des recettes fiscales sont transférées, les collectivités locales déterminent les taux applicables à ces impositions dans les limites fixées par la loi.

Article additionnel.

Amendement : Insérer après l'article 88 un article additionnel ainsi rédigé :

Ajouter « in fine » à l'article L. 234-1 du Code des communes l'alinéa suivant :

« Le solde des crédits nécessaires à l'alimentation de la dotation de compensation créée, au sein de la dotation globale de fonctionnement, par la loi n° du est prélevé sur le budget de l'Etat. »